
Analyse



Muligheder og potentialer for at skabe konkurrence om fængselsdrift 2013

Muligheder og potentialer for at skabe konkurrence om fængselsdrift

On-line ISBN 978-87-7029-531-4

Kapitel 1 er udarbejdet af Rådet for Offentlig-Privat Samarbejdes sekretariat
Øvrige kapitler og bilag er udarbejdet af Rambøll Management Consulting for Rådet for Offentlig-privat Samarbejde

Rådet for Offentlig-Privat samarbejde
Carl Jacobsens vej 35
2500 Valby
Tlf.: 4171 5000
E-mail: Info@rops.dk

Juni 2013

Indhold

Kapitel 1	
Resumé og anbefalinger	6
1.1 Resumé	6
1.2 Anbefalinger	10
1.3 Baggrund.....	11
1.4 Disposition	11
Kapitel 2	
Analysen kort fortalt.....	13
Kapitel 3	
Baggrund og metode	25
3.1 Om analysen	25
3.2 Metodisk tilgang	28
Kapitel 4	
Det danske fængselsvæsen.....	34
4.1 Kriminalforsorgen i Danmark.....	34
4.2 De danske fængsler	37
4.3 Økonomiske nøgletal.....	39
Kapitel 5	
Opgavevaretagelsen i de danske fængsler	44
5.1 Identifikation af opgaver i de danske fængsler.....	44
5.2 Kontrol og sikkerhed.....	46
5.3 Generel ledelse og administration	49
5.4 Arbejds-mæssig beskæftigelse af indsatte.....	50
5.5 Uddannelse for de indsatte	52
5.6 Misbrugsbehandling.....	53
5.7 Socialfaglig støtte	57
5.8 Fritid	59
5.9 Sundhed.....	60
5.10 Facilities management.....	61
5.11 It.....	62
5.12 Opsamling på opgavevaretagelsen i Danmark.....	63
5.13 Vurdering af udbudsegnethed	64
Kapitel 6	
Fængselsdrift uden for Danmark.....	67
6.1 Organisering samt volumen og indsatte i fængselsdriften i England, Tyskland og Holland.....	68
6.2 Erfaringer med at skabe konkurrence om opgaver inden for fængselsdriften.....	73

6.3	Sammenligning af omkostninger til fængselsdriften	80
6.4	Sammenligning af kvalitet i fængselsdriften.....	86
Kapitel 7		
	Internationale erfaringer og effekter	94
7.1	De udvalgte casefængsler.....	94
7.2	Effekter af at skabe konkurrence om opgaveløsningen.....	97
Kapitel 8		
	Muligheder for og potentialer ved at skabe konkurrence om opgaver inden for fængselsdriften i Danmark.....	110
8.1	Generelle betragtninger ift. muligheder og potentialer ved at skabe konkurrence om opgaver inden for fængselsdriften.....	111
8.2	Muligheder for og potentialer ved at skabe konkurrence om opgaver inden for de konkrete opgaver	113
Bilag 1		
	Metodebilag.....	119
	Overordnet metodisk tilgang.....	119
	Analysedesign	120
	Effekter og erfaringer	124
Bilag 2		
	Udvælgelse af caselande og casefængsler.....	126
	Potentielle caselande	126
	Opsamling	129
	Udvælgelse af casefængsler	129
Bilag 3		
	Casebeskrivelser	131
	Case: HMP Doncaster - England.....	131
	Introduktion.....	131
	Data og tilgang til casestudiet.....	132
	Udbudsprocessen	133
	Sundhedsområdet.....	136
	Uddannelsesområdet.....	138
	Socialfaglig støtte.....	140
	Kontrol og sikkerhed	143
	Forbedringer i recidiv	144
	Anvendelse af underleverandører og samarbejdspartnere.....	144
	Samlede effekter	146
	 Case: HMP Lowdham Grange - England	150
	Introduktion.....	150
	Data og tilgang	151
	Udbudsprocessen	152
	Økonomiske effekter.....	154
	Organisatoriske effekter.....	155
	Kvalitetsmæssige effekter	156
	Innovative effekter.....	158
	Erfaringer omkring kontraktstyring.....	160

Case: HMP Buckley Hall - England.....	161
Introduktion.....	161
Data og tilgang til casestudiet.....	162
Udbudsprocessen.....	163
Anvendelse af underleverandører og samarbejdspartnere.....	164
Økonomiske effekter.....	166
Organisatoriske effekter.....	168
Kvalitetsmæssige effekter.....	169
Innovative effekter.....	169
Erfaringer omkring samarbejde.....	170
Erfaringer omkring kontraktstyring.....	171
Case: JVA Hünfeld – Tyskland.....	172
Introduktion.....	172
Data og tilgang.....	172
Udbudsprocessen.....	173
Økonomiske Effekter.....	175
Organisatoriske effekter.....	176
Kvalitetsmæssige effekter.....	176
Innovative effekter.....	177
Erfaringer omkring samarbejde.....	177
Erfaringer omkring kontraktstyring.....	177
Case: JVA Kassel II - Tyskland.....	179
Introduktion.....	179
Data og tilgang.....	180
Misbrugsbehandling.....	181
Arbejds­mæssig beskæftigelse og erhvervsrettet uddannelse.....	183
Case: Detentiecentrum Rotterdam - Holland.....	185
Introduktion.....	185
Tilgang og data.....	186
Facilities management.....	187
Sikkerhed.....	192
Bilag 4	
Litteraturliste.....	196
Journalistisk materiale og webressourcer.....	198

Kapitel 1

Resumé og anbefalinger

1.1 Resumé

Konkurrence om driftsopgaver i fængsler har givet innovation, kvalitetsmæssige forbedringer og økonomiske besparelser i andre lande. Der er potentialer for at kunne opnå nogle af de samme effekter i Danmark, hvor der kun er konkurrence om få af de driftsopgaver, som tilsammen udgør en mia. kr. årligt. Det viser analyserne i denne rapport, som er udarbejdet af Rambøll Management Consulting for Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde.

Analysen er baseret på

- » en gennemgang af omfanget og tilrettelæggelsen af opgaver i danske fængsler,
- » en sammenligning af fængselsdriften i Danmark og tre case-lande, og
- » seks case-studier af fængselsdrift i England, Tyskland og Holland.

Analysens væsentligste resultater er sammenfattet i følgende boks:

Boks 1.1 Analysens væsentligste resultater

I Danmark er der kun konkurrence om få driftsopgaver i fængslerne.

I cases fra England, Tyskland og Holland er der gode erfaringer med at skabe konkurrence om driftsopgaver. Når der har været konkurrence om opgaverne, er der i en række situationer opnået

- » innovation i opgaveløsningen,
- » kvalitetsmæssige forbedringer, og
- » økonomiske besparelser.

En sammenligning viser, at de danske omkostninger ved fængselsdrift er dobbelt så høje som i Tyskland og ca. 50 procent højere end i England. En del af forklaringen er, at der er væsentligt flere ansatte i de danske fængsler. Det kan formentlig dels forklares i den måde, fængselsdriften er tilrettelagt på i Danmark, dels at der ikke er et konkurrencepres for løbende udvikling og effektivisering.

Selv om der er opgørelser, der tyder på, at løsladte fra danske og tyske fængsler i mindre grad begår ny kriminalitet end løsladte fra engelske og hollandske fængsler, har Rambøll i analysen ikke fundet det muligt at drage samlede konklusioner om kvaliteten af fængselsdriften i Danmark og de tre case-lande. Analysen giver derfor ikke et klart svar på, om de højere omkostninger i danske fængsler afspejler en højere kvalitet.

Der er en række opgaver i de danske fængsler, der kan skabes konkurrence om, men som ikke udbydes i dag. Der synes derfor også at være potentialer for at kunne opnå innovation, kvalitetsforbedringer og besparelser, sådan som det ses i cases fra de andre lande.

Analysens resultater bliver omtalt mere uddybende i det følgende.

Fængselsdriften i Danmark

I Danmark er det Kriminalforsorgen, som har ansvaret for fængselsområdet. De årlige udgifter udgør 2,8 mia. kr. Heraf bruges de 1,8 mia. kr. til afsoning af fængselsstraffe for godt 3.000 indsatte årligt.

I analysen er der fokus på omkostningerne til drift af fængselspladser i de 8 åbne og 5 lukkede fængsler i Danmark. Disse fængsler har tilsammen knap 2.250 indsatte og årlige udgifter på 1,25 mia. kr. Heraf vurderer Rambøll, at de udbudsegneede driftsopgaver udgør 1,0 mia. kr.

Der er en række forskellige opgaver i driften af fængslerne. De omhandler et bredt spektrum fra den overordnede ledelse af fængslerne og sikkerhedsopgaverne til en række forskellige tilbud og aktiviteter for de indsatte samt de helt praktiske opgaver om rengøring og bygningsvedligehold mv.

I Danmark har fængselsbetjentene en tværgående rolle, hvor de ud over sikkerhedsopgaver også er involveret i løsningen af de fleste af de øvrige opgaver. Desuden varetager de indsatte selv nogle af opgaverne. Blandt driftsopgaverne er det stort set kun misbrugsbehandlingen, der er konkurrence om.

Fængselsdrift er dyrere i Danmark end i Tyskland og England

I analysen er case-landene udvalgt ud fra, at der i landene skal være erfaringer med at skabe konkurrence om driftsopgaver i fængsler, og at der så vidt muligt skal være sammenlignelighed med danske forhold.

Fængselsdriften i de nordiske lande er meget sammenlignelig med de danske forhold, men i de nordiske lande er der ligesom i Danmark meget begrænsede erfaringer med at skabe konkurrence om driftsopgaver i fængslerne.

Analysen er i stedet baseret på cases fra fængsler i England, Tyskland og Holland, hvor der er erfaringer med konkurrence, men hvor fængselsdriften dog ikke er tilrettelagt på samme måde som den danske. Analysen indeholder derfor også nogle overordnede sammenligninger af fængselsdriften i Danmark og i disse tre lande.

Det fremgår her, at der sammenlignet med især Tyskland og England er betydeligt højere omkostninger i driften af de danske fængsler. De danske omkostninger er opgjort pr. indsat i gennemsnit dobbelt så høje som i Tyskland og 50 pct. højere end i England. I de hollandske fængsler er omkostningerne lidt højere end i Danmark. Tallene er opgjort som et gennemsnit af de seneste internationale sammenligninger af omkostningerne fra 2007-2009. Siden da er forskellene mellem landene formentlig ikke blevet mindre, da omkostningerne er steget i Holland og til dels i Danmark, mens de har været stabile i Tyskland og er faldet i England.

En del af forklaringen på de højere omkostninger i de danske fængsler synes at være, at de danske fængsler gennemsnitligt er mindre, og at der i de danske fængsler er væsentligt flere ansatte pr. indsat, end i de andre lande. Når det opgøres, hvor meget personale der er i fængslerne pr. indsat, er der i Danmark 75 pct. flere ansatte end i Tyskland og 60 pct. flere ansatte end i England. Det højere antal ansatte kan dels forklares i den måde, fængselsdriften er tilrettelagt på i Danmark, dels at der ikke er et konkurrencepres for løbende udvikling og effektivisering.

De væsentligt flere ansatte i de danske fængsler udgør således en del af forklaringen på de højere danske omkostninger. Herudover er der ikke i analysen lavet sammenligninger af lønniveauerne hos de ansatte eller af andre typer af omkostninger i fængslerne, som kan udgøre yderligere forklaringer på forskelle i omkostningerne ved fængselsdrift i de forskellige lande.

Samfundsøkonomisk kan det være fornuftigt at have højere omkostninger, hvis pengene fx bruges til en bedre resocialiserende indsats i fængslerne, som giver et lavere tilbagefald til

kriminalitet efter afsoning. Spørgsmålet er således, om der er sammenhæng mellem omkostningers størrelse og kvaliteten i fængselsdriften.

Rambøll har i analysen af kvaliteten i fængslerne set på forskellige indikatorer vedrørende tilbagefald til kriminalitet efter afsoning, sikkerheden i fængslerne og de indsattes vilkår. Opgørelser herom foretages forskelligt i landene og er derfor ikke direkte sammenlignelige. Opgørelserne tyder dog på,

- » at løsladte fra danske og tyske fængsler i mindre grad begår ny kriminalitet end løsladte fra engelske og hollandske fængsler,
- » at der i forhold til sikkerhed er en højere undvigelsesrate i de lukkede danske fængsler end i lukkede fængsler i de tre andre lande – for de åbne fængsler ligger den danske undvigelsesrate på niveau med de tyske og engelske fængsler og under de hollandske, og
- » at der i forhold til de indsattes vilkår er de laveste belægningsprocenter i Tyskland og Holland, tæt på fuld belægning i Danmark og overbelægning i England, mens dødsraten er lavere i danske fængsler end i de andre lande.

Selv om opgørelserne således tyder på, at løsladte fra danske fængsler i mindre grad begår ny kriminalitet end løsladte fra de engelske og hollandske fængsler, finder Rambøll ikke, at der kan drages en samlet konklusion om kvaliteten af fængselsdriften i Danmark og de tre case-lande. Analysen giver derfor ikke et klart svar på, om de højere omkostninger i danske fængsler afspejler en højere kvalitet.

En anden betydelig forskel mellem landene er, at der i Danmark og Holland kun er konkurrence om enkelte eller få driftsopgaver, mens der er konkurrence om betydeligt flere opgaver i Tyskland og i nogle tilfælde om alle driftsopgaver i udvalgte engelske fængsler.

Cases viser gode erfaringer med konkurrence om driftsopgaver

I denne rapport er der fokus på de muligheder, potentialer og effekter, der vil kunne være ved at skabe konkurrence om flere driftsopgaver i de danske fængsler.

Analyserne viser, at der kan være muligheder for at skabe konkurrence om en række opgaver inden for fængselsdriften. De seks cases fra England, Tyskland og Holland viser overvejende positive effekter af konkurrencen om driftsopgaverne. Blandt de identificerede effekter kan nævnes:

- » Der er fundet en række eksempler på innovation som følge af konkurrence om opgaverne. Blandt andet kan nævnes omorganisering af den socialfaglige støtte for at nedbringe tilbagefald til kriminalitet og indførelse af en række nye systemer.
- » I alle cases har konkurrencen om opgaverne givet kvalitetsforbedringer. Kvalitet dækker dog over mange forskellige elementer, fx lavere tilbagefald til kriminalitet, bedre vilkår for de indsatte, bedre indhold og omfang af tilbud til de indsatte mv.
- » Casene indeholder en række eksempler på, at der er opnået besparelser, når der har været konkurrence om opgaverne, blandt andet på baggrund af nye innovative løsninger. I de cases, hvor de økonomiske effekter kunne belyses, har konkurrencen om opgaverne ført til besparelser.

Der er ofte indbyrdes sammenhæng mellem effekterne. Når driftsopgaver i fængslerne sendes i udbud, skaber det en situation med et konkurrencepres, hvor der udvikles nye innovative måder at løse opgaverne på. De innovative løsninger resulterer i besparelser, kvalitetsforbedringer eller begge dele.

I case-beskrivelserne er de konkrete innovative løsninger omtalt mere udførligt. Et eksempel er indførelse af digitale nøglesystemer, som både giver mere kvalitet i form af bedre sikkerhed

og lavere omkostningerne. Andre eksempler er et detektorsystem til at finde mobiltelefoner hos de indsatte, selvbetjeningsautomater hvor de indsatte kan finde forskellig information om deres hverdag og afsoningsforhold, og et it-system som gør det nemmere for de indsatte at købe ind.

I alle disse eksempler har innovation givet bedre kvalitet.

I casestudierne er der også set på medarbejderforholdene, hvor Rambøll vurderer de samlede virkninger som blandede. I de tre case-lande er der typisk tale om, at der er de bedste lønvilkår mv. ved offentlig ansættelse. Medarbejdertilfredsheden afhænger derfor også af, om konkurrencen resulterer i, at medarbejderne skifter til offentlig eller privat ansættelse. Samtidig ses der dog i flere cases også eksempler på, at medarbejderne oplever mere fleksible arbejdsvilkår, større autonomi og føler sig mere inkluderet i arbejdets tilrettelæggelse ved ansættelse i private virksomheder.

Casene viser også, at driftsopgaver i fængsler kan tilrettelægges og løses på forskellige måder, og at der fx kan opnås mest innovation i opgaveløsningen, når der gives god plads til det i den måde, opgaverne udbydes på. Det vil fx kunne ske ved at bruge funktionskrav.

Det fremgår af især af engelske cases, hvor der i adskillige år har været konkurrence om mange driftsopgaver i fængslerne, at konkurrencen om opgaverne er blevet en væsentlig drivkraft, der er med til at styrke leverandørernes præstationer og skabe fokus på kontinuerlig udvikling, effektiviseringer og innovation.

Potentialer for innovation, forbedringer og besparelser i Danmark

Samlet peger Rambøll i analysen på, at der også i Danmark kan være potentialer for at opnå nogle af de innovative løsninger, kvalitetsforbedringer og besparelser, som er opnået i cases fra de andre lande. I analysen peger Rambøll på, at der kan skabes konkurrence om følgende typer af driftsopgaver i fængslerne:

Tabel 1.1 Omfang af driftsopgaver i danske fængsler i 2011

Driftsopgaver	Årlig udgift
Kontrol og sikkerhed	483 mio. kr.
Socialfaglige støtte	157 mio. kr.
Arbejdsomæssig beskæftigelse af de indsatte	149 mio. kr.
Misbrugsbehandling	83 mio. kr.
Ledelse og administration	75 mio. kr.
Sundhed	66 mio. kr.
Uddannelse	45 mio. kr.
Fritidsaktiviteter	42 mio. kr.
Facilities management	11 mio. kr.

Note: Tabellen viser de samlede udgifter i 2011 i de 5 lukkede og 8 åbne fængsler i Danmark. Opgørelserne er mere udførligt forklaret i kapitel 5 og i tabel 5.9.

Kilde: Kriminalforsorgens ABC-model.

Blandt disse opgaver er der i dag stort set kun konkurrence om misbrugsbehandlingen.

Hvis man fra politisk hold måtte vælge at skabe konkurrence om flere driftsopgaver i danske fængsler, vil der samtidig være behov for at overveje justeringer i den nuværende organisering, hvor fængselsbetjentene har en tværgående rolle med involvering i løsningen af de fleste driftsopgaver. Overvejelser herom beror naturligvis på en politisk vurdering om, hvordan fængselsdriften i Danmark konkret skal organiseres og tilrettelægges.

1.2 Anbefalinger

Samlet viser analysen, at der i Danmark er mindre konkurrence om opgaverne og større omkostninger til driften af fængsler, end det er tilfældet i Tyskland og England. Analysen giver derfor grundlag for at anbefale, at det overvejes,

- » om der ved at skabe konkurrence om flere driftsopgaver i danske fængsler vil kunne opnås innovative løsninger, kvalitetsforbedringer og/eller besparelser.

Rambøll har i analysen ikke peget på, hvilke af driftsopgaverne i fængslerne der umiddelbart er mest egnede, lidt mindre egnede og lidt sværere at skabe konkurrence om. Konkrete vurderinger herom vil afhænge af forskellige forhold, som ligger uden for rammerne for denne analyse, herunder fx politiske prioriteringer mht. resocialiseringsindsatsen, de indsattes vilkår under afsoning, tilrettelæggelsen af drift af fængsler, økonomiske prioriteringer, medarbejderforhold osv.

Når der skal skabes konkurrence om flere opgaver, bør det overvejes, hvordan det kan ske mest hensigtsmæssigt. Det vil ofte kunne være fornuftigt at gøre det i en gradvis proces, som gør det muligt at vurdere de opnåede effekter og forklaringen på disse. Erfaringer fra konkurrence om de opgaver, som umiddelbart er mest udbudsegne, vil efterfølgende kunne anvendes, når det skal vurderes, hvordan der kan opnås økonomiske, kvalitetsmæssige og innovative fordele i løsningen af de øvrige opgaver.

På fængselsområdet vil en sådan gradvis konkurrenceudsættelse i første omgang fx kunne omhandle udbud af nogle af de opgaver i fængslerne, som forudsætter andre uddannelsesmæssige kompetencer end fængselsbetjentenes kernekompetencer mht. kontrol og sikkerhed. Det kunne umiddelbart være tilfældet for opgaverne om fx misbrugsbehandling, socialfaglig støtte, sundhed, uddannelse samt arbejdsmæssig beskæftigelse af de indsatte. Ved i første omgang at sende nogle af disse opgaver i udbud for udvalgte fængsler, vil der kunne opnås erfaringer, som kan anvendes, når der skabes konkurrence om opgaverne i andre fængsler, og når der skabes konkurrence om yderligere opgaver.

En oplagt mulighed er her at overveje en anderledes organisering og tilrettelæggelse af opgaverne, når det nye fængsel på Falster skal tages i brug i slutningen af 2015.

Det bør desuden nøje overvejes, hvordan man kan opnå de ønskede virkninger af mere konkurrencen om driftsopgaver i fængslerne. Casene viser fx, at der kan opnås mest innovation i opgaveløsningen, når der fx ved brug af funktionskrav gives god plads til det. Desuden viser casene, at konkurrence om opgaverne kan blive en drivkraft for løbende udvikling, effektiviseringer og innovation på fængselsområdet. Analysen giver derfor grundlag for at anbefale, at det overvejes,

- » om de konkrete udbud kan tilrettelægges på en måde, hvor der ved brug af fx funktionskrav gives plads til udvikling af innovative løsninger, og
 - » om udbud af flere driftsopgaver i danske fængsler samlet kan tilrettelægges på en måde, hvor løbende konkurrence om driftsopgaver gøres til en drivkraft for løbende udvikling, effektiviseringer og innovation.
-

1.3 Baggrund

Den offentlige sektor skal forvalte skatteborgernes penge effektivt og sikre, at opgaverne løses bedst til prisen. Erfaringer viser, at der er et betydeligt potentiale for at opnå økonomiske og kvalitetsmæssige fordele, når offentlige myndigheder skaber konkurrence og samarbejder med private om opgaveløsningen.

Når der første gang skabes konkurrence om offentlige opgaver, fører det ofte til en optimering af arbejdsgange og udstyr, bedre overblik og styring af området samt større fokus på at opnå et ønsket kvalitets- og serviceniveau. Herefter kan der bygges videre på erfaringerne ved genudbud, og når opgaverne løbende udbydes, kan konkurrencen blive en drivkraft for kontinuerlig udvikling, effektiviseringer og innovation. Hvis der derimod ikke er konkurrence om opgaverne, er der heller ikke et markedspress, som løbende tilskynder til effektivitet, innovation og at yde god service til borgerne.

Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde har blandt andet til opgave at bidrage til, at den offentlige opgaveløsning sker effektivt, innovativt og på et kvalitetsmæssigt niveau, der matcher det konkrete behov. Det er her ikke væsentligt, om det er offentlige eller private leverandører, der løser opgaven. Men det er væsentligt at sikre, at potentialer for effektivitet, kvalitetsudvikling og nytænkning bliver udnyttet.

Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde har derfor til opgave at understøtte konkurrencen om de offentlige opgaver og fremme samarbejdet mellem offentlige myndigheder og private virksomheder. Det skal ske ved at tilvejebringe ny viden, målrettet formidling og fremme af dialogen med parterne på området. Rådet skal dermed bidrage til, at mulighederne for at skabe konkurrence og samarbejde om de offentlige opgaver styrkes og sker på et solidt videns- og erfaringsgrundlag.

Mere konkret har rådet til opgave at analysere effekterne af konkurrenceudsættelse og andre former for offentlig-privat samarbejde i forhold til parametre som fx effektivitet, kvalitet og innovation på baggrund af nationale og internationale erfaringer. Desuden skal rådet informere og vejlede om resultaterne af rådets arbejde for at sikre, at den nye viden på området hurtigt finder anvendelse i praksis, fx gennem udgivelse af konkrete vejledninger og anbefalinger til nye initiativer.

Denne analyse om muligheder og potentialer ved at skabe konkurrence om fængselsdrift er gennemført af Rambøll Management Consulting på baggrund af en beslutning i Udbudsrådet, som Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde har erstattet. Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde har besluttet at offentliggøre analysen og ønsker med analysen at synliggøre de muligheder og potentialer, der på baggrund af udenlandske erfaringer kan være for at skabe mere effektivitet, kvalitetsudvikling og nytænkning i løsningen af driftsopgaverne i de danske fængsler.

1.4 Disposition

Alle de resterende kapitler og bilag i denne rapport er udarbejdet af Rambøll Management Consulting.

Kapitel 2 indeholder Rambølls sammenfatning af analysens hovedresultater.

I kapitel 3 beskrives baggrunden for analysen og de metodiske tilgange, Rambøll har anvendt gennem analysen.

Kapitel 4 indeholder en beskrivelse af fængselsområdet i Danmark. I beskrivelsen forklares centrale begreber og sammenhænge i det danske fængselsvæsen, og der gives oversigter over danske fængsler, antal pladser og omkostninger mv.

I kapitel 5 er fokus på driftsopgaverne i de danske fængsler. Driftsopgaverne gennemgås i forhold lovgivning, praksis, aktører og ressourceanvendelse. Desuden beskrives det nuværende omfang af konkurrence om opgaverne. Kapitlet giver et billede af opgavevaretagelsen i dag, som danner udgangspunkt for sammenligningen med udenlandske erfaringer.

I kapitel 6 er der fokus på fængselsvæserne i England, Tyskland og Holland, som er genstand for de internationale case-studier. Der ses i kapitlet på rammebetingelserne i de tre lande, omkostnings- og kvalitetsniveauer samt erfaringerne med konkurrence om driftsopgaver i fængslerne.

De konkrete internationale erfaringer med konkurrence om driftsopgaverne på fængselsområdet beskrives i kapitel 7. Beskrivelserne bygger på seks konkrete case-studier, tre fra England, to fra Tyskland og et fra Holland, som belyser forskellige erfaringer med konkurrence i forskellig kontekst.

I kapitel 8 identificerer Rambøll mulighederne og potentialerne for at skabe konkurrence om fængselsdriften i Danmark. Det sker i en sammenfattende vurdering baseret på de oplysninger, der fremgår af rapportens øvrige kapitler.

I fire bilag til rapporten redegør Rambøll for henholdsvis metoden til analysen (bilag 1), udvælgelsen af case-lande og case-studier (bilag 2), udførlige beskrivelser af de konkrete cases (bilag 3) og en liste over den anvendte litteratur (bilag 4).

Kapitel 2

Analysen kort fortalt

Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll) har i perioden september 2012 til marts 2013 gennemført indeværende analyse af muligheder og potentialer ved at skabe konkurrence om ydelser knyttet til fængselsdrift. I analysen ses på de opgaver, der foregår inden for murene i de danske åbne og lukkede fængsler.

En analyse baseret på internationale erfaringer

Der foreligger kun få danske erfaringer om at skabe konkurrence om driftsopgaver i fængslerne. Derfor bygger analysen på internationale cases fra Holland, England og Tyskland. Det har stor betydning for tolkningen af de opnåede effekter, som skal ses i lyset af konteksten i det land, hvor de er opnået. Grundet de mange forskellige opgaver, som findes inden for fængselsdriften, skal analysen ses som en generel kortlægning baseret på eksempler frem for en specifik effektanalyse.

Fokus for denne analyse er dermed ikke blot på at identificere og om muligt kvalificere effekterne af at skabe konkurrence om opgaverne inden for fængselsområdet, men også at afdække og sammenligne den danske og internationale fængselsdrift for at skabe klarhed om mulighederne for at skabe konkurrence og vurdere overførbare effekter.

... og en kortlægning af den danske fængselssektor

I Danmark varetages driften af landets fem lukkede og otte åbne fængsler af Kriminalforsorgen, som er en styrelse under Justitsministeriet. Kriminalforsorgens samlede økonomiske volumen var i 2011 ca. 2,8 mia. kr., men da Kriminalforsorgen varetager en række andre opgaver udover fængselsdrift (fx drift af arresthuse og tilsyn med prøveløsladte), er den reelle økonomiske volumen relateret til afsoning af fængselsdomme i Danmark ca. 1,8 mia. kr. Af disse afholdes ca. 1,25 mia. kr. i selve fængslerne, og dermed til driften af fængslerne. Hvis man fraregner omkostninger, som ikke er knyttet til opgaver, der kan skabes konkurrence om (fx arbejds- og kostpenge samt afskrivninger og renter), udgør de udbudseggede opgaver i den danske fængselsdrift ca. 1,0 mia. kr. Disse omkostninger fordeler sig på 13 geografiske enheder, og nogle af disse er der allerede skabt konkurrence om.

Erfaringerne med at skabe konkurrence om opgaver i den danske fængselsdrift er som nævnt begrænsede, men der er dog nogle områder, som er undtaget. I rene indkøbsopgaver anvendes der til en vis grad udbud, og Kriminalforsorgen har i 2012 igangsat et øget fokus på dette på baggrund af en indkøbsanalyse. Inden for fx it og bygningsopførelse er der ligeledes generelt skabt konkurrence om opgaverne.

Der er derimod kun i begrænset omfang skabt konkurrence om de opgaver, der involverer kontakt med de indsatte. En undtagelse er, at der er skabt konkurrence om opgaverne om misbrugsbehandlingen i fængslerne¹. Her udbydes misbrugsbehandlingen i de enkelte fængsler i separate udbud, som private og offentlige misbrugsbehandlingsinstitutioner kan byde på. På et andet område, sundhed, anvendes der mange eksterne aktører, men der er kun i be-

¹ Der er dog ikke tale om egentligt udbud, men annoncering efter reglerne i tilbudsloven.

grænset omfang tale om, at opgaver udbydes. Netop på sundhedsområdet har Kriminalforsorgen igangsat en analyse i 2012 med henblik på at kortlægge dette område. Stort set alle øvrige opgaver ud over de nævnte løses i dag af fængslerne selv, uden at der har været konkurrence om opgaverne.

Der er mange måder at skabe konkurrence om opgaverne på

Indeværende analyse af internationale erfaringer i tre lande, England, Holland og Tyskland, viser, at der er mange muligheder for at skabe konkurrence om opgaver inden for fængselsdriften, og det gøres på forskellige måder. Der er stor forskel på traditionerne for at skabe konkurrence om opgaverne i de tre lande. I både England og Tyskland² er der tradition for og erfaringer med konkurrence inden for mange forskellige offentlige opgaver på velfærdsområdet. Konkurrence om opgaverne inden for fængselsdriften er derfor politisk og rent praktisk mere nærliggende, end det er tilfældet i Holland og Danmark, hvor den private sektor og konkurrence om opgaverne på fængselsområdet fylder mindre.

Opgaverne, der er skabt konkurrence om, varetages i de tre lande især af større private internationale virksomheder, mindre lokale non-profit organisationer og i England også af offentlige aktører (når de offentlige aktører vinder udbuddet). Den første type byder typisk ind, når der udbydes en samlet pakke af forskellige opgaver, mens den anden type typisk er i spil, når der udbydes enkeltstående opgaver. I alle de tre lande, men især i England og Tyskland, anvendes der i langt højere grad end i Danmark private aktører inden for andre velfærdsområder, ligesom brugen af frivillige organisationer er større end i Danmark. Der er altså i mindre grad et eksisterende (privat) leverandørmarked i Danmark, men der er dog en række potentielle leverandører. Alt efter den økonomiske volumen og typen af opgaver, der evt. vælges at udbyde, er det muligt, at virksomheder, der varetager opgaverne i fx Tyskland og England vil gå ind på det danske marked.

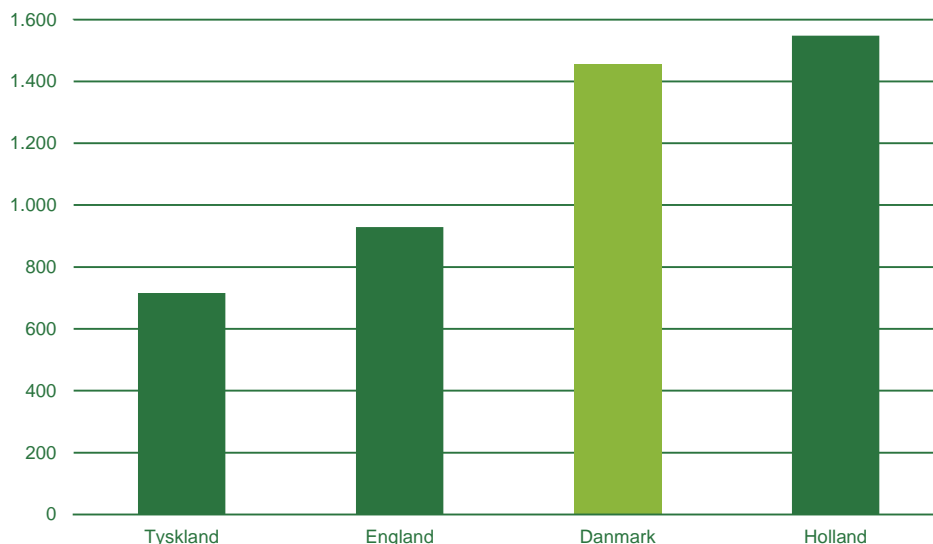
Der er store forskelle i omkostningerne mellem landene

Udover forskellige erfaringer med at skabe konkurrence om opgaverne adskiller landene sig også i forhold til omkostningsniveauet for fængselsdriften jf. figur 2.1. Opgørelser fra 2007, 2008 og 2009, hvor landene har indberettet deres omkostninger, viser, at omkostningerne pr. fangedag³ gennemsnitligt er størst i Holland, efterfulgt af Danmark. Derefter kommer England, og Tyskland er det land, der har færrest omkostninger per indsat. Omkostningerne pr. fangedag er i Tyskland ca. halvt så store som i Danmark, omkostningerne i England udgør ca. to-tredjedele af de danske, mens omkostningerne i Holland ligger 6 pct. over de danske.

² I Tyskland er fængselsdriften organiseret på delstatsniveau. I analysen er delstaten Hessen udvalgt.

³ Begrebet dækker over den gennemsnitlige omkostning pr. indsat pr. dag.

Figur 2.1 Sammenligning af omkostninger pr. fangedag – i lokalt pris- og lønniveau (gennemsnit 2007-2009)



Note: Omregnet fra euro til kr. med Nationalbankens gennemsnitlige valutakurs i 2007 på 7,45 kr. pr. euro. Opgørelsen for England er baseret på 2007 og 2008-tal, da 2009-tal ikke er tilgængelige.

Kilde: Council of Europe annual penal statistics – SPACE I, 2008, 2009 og 2010.

Der er ikke internationale tal fra senere end 2009, men nationale opgørelser⁴ viser de underliggende tendenser i de enkelte lande. Her ses det, at de danske omkostninger pr. fangedag i de lukkede fængsler har ligget relativt stabilt siden 2007, mens prisen pr. fangedag i de åbne fængsler er steget med ca. 25 pct. siden 2007. En del af stigningen for en åben fængselsplads skyldes dog, at der er etableret og konverteret mange (dyrere) specialpladser i de åbne fængsler. I fængslerne i delstaten Hessen i Tyskland, hvor omkostningerne generelt er lidt højere end i Tyskland som helhed, har prisen pr. fangedag ligget relativt stabilt i perioden. De hollandske omkostninger er steget, mens man i England har reduceret omkostningerne pr. fangedag i perioden 2009 til 2011, hvor nationale opgørelser er tilgængelige.

Det skal understreges, at noget af forskellen i prisen pr. fangedag kan tilskrives forskelle i pris- og lønniveauet mellem landene, ligesom metoden til opgørelsen af omkostningerne varierer⁵. Omkostningerne er derfor ikke direkte sammenlignelige, men giver en indikation af niveauet.

En stor del af omkostningerne til fængselsdrift går både i Danmark og andre lande til lønninger. Antallet af ansatte og sammensætningen på forskellige personalegrupper varierer ligeledes mellem landene, hvilket kan forklare noget af forskellene i omkostningsniveauet. Således er der i de danske fængsler væsentlige flere ansatte pr. indsat end i Tyskland og England. Der er således ca. 60 pct. flere ansatte pr. indsat end i England og ca. 75 pct. flere ansatte pr. indsat

⁴ Se kapitel 6.3 for de præcise opgørelser og kilder.

⁵ I opgørelsen, som tallene er hentet fra er det i vejledningen til indberetningen for landene kun specificeret, hvilke typer af indsatte, som prisen pr. fangedag skal baseres på, og ikke hvilke typer af omkostninger eller hvilken beregningsmetode, der skal anvendes.

i Danmark end i Tyskland.⁶ Denne forskel dækker primært over, at der i de danske fængsler er flere vagter og andet personale med kontakt til de indsatte, mens andelen af personer inden for ledelse i Danmark er på niveau eller under de øvrige lande.

Et andet forhold, som kan forklare noget af forskellen i omkostningsniveauet, er størrelsen på fængslerne. De danske fængsler har færre indsatte pr. fængsel end i de øvrige lande. Især i England er der tale om relativt store enheder med i gennemsnit 667 pladser pr. fængsel mod 179 i Danmark. Dette kan give visse stordriftsfordele i forhold til omkostningerne pr. indsat.

... men også forskelle i kvaliteten

Der er dermed en række nationale forhold og grundlæggende forhold i indretningen af fængselsdriften, som kan forklare, hvorfor der er forskelle i omkostningerne landene imellem. Desuden kan det have betydning for forskellene i omkostningsniveauet, at der i forskellig grad skabes konkurrence om opgaverne i Danmark og de tre andre lande. Det har dog ikke været muligt inden for rammerne af denne analyse at fastslå, i hvor høj grad dette er tilfældet. De økonomiske konsekvenser af at skabe konkurrence om specifikke opgaver er dog belyst i casestudierne. Især i England, hvor omkostningerne har været faldende de senere år, er der skabt konkurrence om opgaverne, og der er stort fokus på styring af omkostningerne.

I en sammenligning af omkostninger er det væsentligt at se på, hvad man får for disse omkostninger – altså på kvaliteten af fængselsdriften. Der er ikke et entydigt kvalitetsbegreb inden for fængselsområdet, men der er overordnet set tre forhold, som kan anvendes som indikatorer for kvalitet:

- » Kvalitet i form af at sikre, at de dømte ikke begår ny kriminalitet efter løsladelse
- » Kvalitet i form af sikkerhed
- » Kvalitet i form af de indsattes vilkår og livskvalitet.

Der findes ikke en direkte sammenlignelig opgørelse over recidiv⁷ i Danmark og de tre lande i analysen, og sammenligningen af recidiv bygger derfor på nationale opgørelser som af en række grunde ikke kan sammenlignes direkte. Men opgørelserne tyder på, at løsladte fra danske fængsler i mindre grad begår ny kriminalitet (=recidiverer) end de løsladte fra de engelske og hollandske fængsler. I Danmark har recidivraten to år efter løsladelse fra fængsler været stigende og lå på 36,6 pct. i 2009. Recidivraten i England ét år efter løsladelse lå i 2010 på 47,5 pct. Der må generelt antages, at recidivraten for England ville være højere, hvis den lige som i Danmark blev opgjort efter to år. Recidivraten i Holland to år efter løsladelse lå i 2008 på 48,5 pct. I Tyskland er recidiv opgjort efter tre år til 39,9 pct., hvilket antages at være nogenlunde på niveau med det danske, som opgøres efter to år. Recidiv kan ses som en indikator for kvaliteten af den resocialiserende indsats i fængslerne.

En sammenligning af Danmark med de tre case-lande viser, at der er en højere undvigelsesrate i de danske lukkede fængsler end i lukkede fængsler i Tyskland, England og Holland. I 2008 var der i Danmark 10,3 undvigelsesrate per 10.000 indsatte fra lukkede fængsler. Til sammenligning var antallet i Tyskland, Holland og England kun 1-2 undvigelsesrate pr. 10.000 indsatte. Årsagen til den højere undvigelsesrate i Danmark kendes ikke. I forhold til undvigelsesrate fra

⁶ Opgørelsen bygger dog både på fængsler og arresthuse og dækker de ansatte, der er ansat inden for murene.

⁷ Recidiv er et begreb, der anvendes inden for kriminologien om tilbagefald til ny ubetinget dom eller ny betinget dom med tilsyn, herunder samfundstjenestedom. Den nye dom defineres som den første dom i observationsperioden efter løsladelse fra fængsel eller påbegyndelse af en tilsynsforanstaltning, dvs. datoen for modtagelse af dommen i Kriminalforsorgen. Recidivperioden regnes fra det tidspunkt, hvor klienten løslades eller påbegynder tilsynet, og den maksimale individuelle opfølgingsperiode er to år. (Kriminalforsorgens recidivstatistik, 2010). I andre lande anvendes der ikke nødvendigvis samme recidivdefinition.

åbne fængsler lå Danmark på niveau med Tyskland og England, og under Holland. Kvalitet i form af sikkerhed er andet end undvigelse – fx overfald på ansatte, optøjer m.m., men det har ikke været muligt at finde statistik, der kan belyse disse.

Der findes ikke direkte mål for de indsattes vilkår og livskvalitet, som kan sammenlignes på tværs af landene. Fx har det ikke været muligt at opgøre omfanget af aktiviteter for de indsatte og tiden, der tilbringes i cellen, som kan ses som indikatorer for (manglende) kvalitet. En indikator for kvaliteten for de indsatte, som opgøres, er belægningsgraden i fængslerne – hvor overbelægning kan ses som dårligere kvalitet for den enkelte indsatte. I England har man de senere år haft en gennemsnitlig overbelægning på 5-10 pct. i forhold til fuld belægning. I Danmark har belægningsgraden været stigende og i 2011 var der en gennemsnitlig belægningsgrad på 97,7 pct.⁸ I Holland og Tyskland ligger belægningsgraden på ca. 90 pct. Udover at være en indikator på kvaliteten for de indsatte vil belægningsgraden også have direkte indflydelse på omkostninger pr. fangedag, hvor en højere belægning alt andet lige vil medføre en lavere omkostning pr. indsat. Dette kan altså være en medvirkende årsag til de lavere omkostninger i England. En anden indikator for kvaliteten for de indsatte er dødsraten blandt de indsatte. I Danmark var dødsraten i gennemsnit fra 2005 til 2009 med 5,8 pr. 10.000 indsatte lavere end i de øvrige lande, hvor den i Holland, England og Tyskland ligger på hhv. 8,3, 13,1 og 14,5

Der kan altså ikke drages klare konklusioner omkring mulige forskelle i kvaliteten af fængselsdriften i Danmark sammenlignet med de tre case-lande. Det er ikke muligt på baggrund af de tilgængelige data direkte at opgøre "kvalitet pr. omkostning". Men i det samlede billede af omkostninger og kvalitet skal der tages højde for de samfundsøkonomiske konsekvenser, som fx et lavere recidiv eller et højere sikkerhedsniveau har.

Den danske fængselsdrift adskiller sig fra de øvrige lande på en række forhold

Fængselsdrift er vanskelig at sammenligne på tværs af lande. Det skyldes blandt andet forskellige traditioner, systemer og tilgange i de forskellige lande. Der er her især tre forhold i indretningen af fængselsdriften i Danmark, som er anderledes end i de andre lande i analysen.

1. I Danmark har man valgt, at fængselsbetjentene skal have en rolle, hvor de ikke blot varetager sikkerhedsmæssige opgaver, men også bidrager til løsning af andre opgaver. Det prioriteres, at fængselsbetjentene har en tæt kontakt med de indsatte, og dette udgør en vigtig del af sikkerheden, nemlig den dynamiske sikkerhed. De andre lande i analysen har i højere grad indrettet fængselsdriften efter at adskille sikkerhedsopgaven og de øvrige opgaver. I en engelsk case har den private aktør adskilt sikkerhedsopgaven fra opgaver indenfor socialfaglig støtte. Dette er gjort med henblik på at opbygge en mere tillidsfuld relation til den indsatte og derigennem understøtte den resocialiserende indsats.
2. Det andet kendetegn er, at man i Danmark har valgt at have beskæftigelsespligt, hvor de indsatte har pligt til at være beskæftiget på fuld tid. Der er primært tale om beskæftigelse i form af arbejdsmæssig beskæftigelse, misbrugsbehandling eller uddannelse. I de andre lande varetager de indsatte også forskellige former for beskæftigelse, men ofte i mindre omfang end i de danske fængsler. Formålet med beskæftigelsespligten i Danmark er ifølge Kriminalforsorgen dels at skabe en normal hverdag for de indsatte og dels at udvikle deres personlige, sociale og faglige færdigheder, så de bliver bedre rustet til at leve og fungere i samfundet efter løsladelsen. Dertil kommer, at dette ifølge Kriminalforsorgen er med til at sikre opretholdelsen af den dynamiske sikkerhed, hvor der opnås sikkerhedsmæssige side-

⁸ Dette tal dækker både fængslerne og arresthusene.

gevinster ved personalets deltagelse i aktiviteter, der handler om andet end sikkerhedstjeneste.

3. Det tredje særlige kendetegn ved Danmark er, at de indsatte varetager mange opgaver selv. Dette gælder fx en stor del af de klassiske facilities managementopgaver såsom rengøring, forplejning og vedligeholdelse af bygninger. Formålet med dette er, at de indsatte skal tilegne sig grundlæggende færdigheder. Derudover er det et grundlæggende princip i Kriminalforsorgen, at hverdagen i fængslet i så høj grad som muligt skal ligne den uden for fængslet (dette kaldes normaliseringstankegangen).

Disse forhold vanskeliggør en klar afgrænsning af opgaverne i den danske fængselsdrift, da der er en række overlap og snitflader mellem personalegrupper og opgaver.

Hvis man i Danmark måtte vælge at skabe konkurrence om flere af opgaverne i fængslerne, vil man derfor også have behov for at overveje, om der skal foretages justeringer i denne indretning af den danske fængselsdrift.

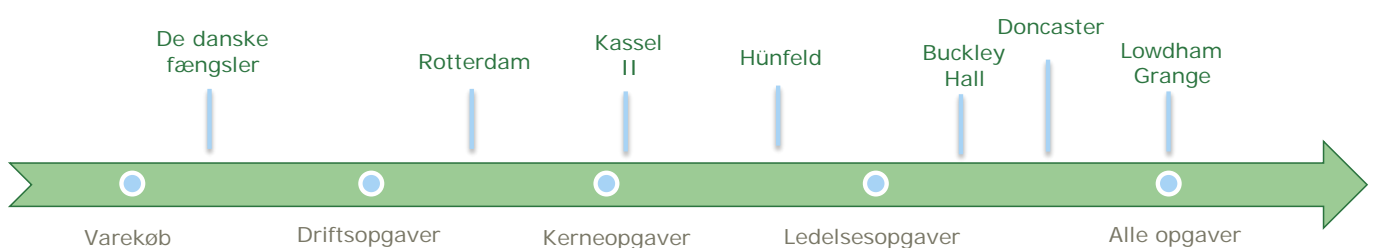
Der er foretaget seks casestudier i England, Tyskland og Holland

For at belyse mulighederne og potentialerne ved at skabe konkurrence om fængselsdrift er der foretaget seks casestudier i tre udvalgte case-lande, England, Tyskland og Holland. Casestudierne omfatter tre engelske fængsler, to tyske fængsler og et hollandsk fængsel. Det drejer sig om følgende fængsler:

- » England: "HMP Doncaster"
- » England: "HMP Lowdham Grange"
- » England: "HMP Buckley Hall"
- » Tyskland: "JVA Hünfeld"
- » Tyskland: "JVA Kassel II"
- » Holland: "Detentiecentrum Rotterdam".

De seks casestudier dækker forskellige erfaringer med konkurrence på fængselsområdet, fra udbud af den samlede drift til udbud af enkeltstående opgaver og støttefunktioner. Den hollandske case er den mindst omfattende, da der alene er skabt konkurrence om facilities managementopgaverne samt dele af sikkerhedsopgaven – primært opgaver, som i mindre grad har kontakt med de indsatte. I den ene tyske case (Kassel II) er der skabt konkurrence om misbrugsbehandlingen, mens opgaverne om arbejdsmæssig beskæftigelse er tildelt en ekstern aktør uden konkurrence. I den anden tyske case (Hünfeld) er der skabt konkurrence om en lang række funktioner – dog er der visse opgaver, som ifølge den tyske forfatning ikke må varetages af andre end det offentlige selv. I de tre engelske cases er der skabt konkurrence om stort set alle opgaver – inkl. ledelsesopgaven. I Buckley Hall har det offentlige selv vundet en række af opgaverne, mens Doncaster og Lowdham Grange primært drives af private leverandører. Figur 2.2 viser de seks fængsler på dette "konkurrence-kontinuum".

Figur 2.2 Oversigt over case-fængslernes placering på "konkurrence-kontinuummet"



Effekter fra de seks casestudier

I de seks casestudier er der identificeret en række effekter, som vurderes at være relateret til, at der er skabt konkurrence om opgaveløsningen, eller at der eksisterer en konkurrencesituation på markedet. Effekterne er opdelt i følgende typer⁹:

- » Økonomiske effekter
- » Organisatoriske effekter
- » Kvalitetsmæssige effekter
- » Innovative effekter.

Det har ikke været muligt at opgøre meget konkrete effekter af konkurrencen om driftsopgaver i fængslerne, da casestudierne ikke omhandler sammenlignelige situationer, hvor der i en før-situation har været en ikke-konkurrenceudsat opgavevaretagelse, som kan sammenlignes med en efterfølgende konkurrenceudsat opgavevaretagelse. I stedet opsamles de erfaringer, der fremgår af de seks cases, og der ses på, om disse kan relateres til konkurrencen om opgaverne, hvor det vurderes muligt.

Generelt er der overvejende identificeret positive effekter og erfaringer af, at der er skabt konkurrence om driftsopgaver i fængslerne i de konkrete cases. Tabellen nedenfor viser en generel oversigt over antallet cases, hvor det har været muligt at få oplysninger om de forskellige effekter, samt den overordnede retning af disse identificerede effekter.

Tabel 2.1 Cases og effekter

Effekt	Indikator	Antal cases, hvor der har været oplysninger om effekter	Overordnet retning af effekter
Økonomiske effekter	Bruttobesparelse	5	Positiv
	Nettobesparelse	2	Positiv
Organisatoriske effekter	Medarbejderforhold	5	Blandet
	Medarbejdertilfredshed	3	Blandet
Kvalitetsmæssige effekter	Kvalitet ¹⁰	6	Positiv
	Brugertilfredshed	2	Positiv
Innovative effekter	Innovation	6	Positiv
	Videnoverførsel	3	Positiv

Det skal understreges, at det *ikke* betyder, at fx to ud af de seks fængsler har opnået en positiv nettobesparelse, men at det kun har været muligt at få oplysninger om nettoeffekter i to cases.

Det fremhæves i en case, at den høje grad af konkurrence på det engelske marked ifølge de interviewede er med til at styrke fængslernes præstation og skabe fokus på kontinuerlig udvikling, effektiviseringer og innovation. På det engelske marked opleves tilstedeværelsen af

⁹ Effekterne er opstillet med udgangspunkt i et notat, som er udarbejdet af AKF (det nuværende KORA). Se kapitel 3 for nærmere beskrivelse af dette.

¹⁰ Kvalitet omfatter en række indikatorer i de konkrete cases herunder; de indsattes levestandard, nedbringelse af recidiv, indhold og omfang af tilbud til de indsatte m.fl.

konkurrence generelt som en væsentlig drivkraft, og kan derfor i nogen grad ses som forklaring på udviklingen på markedet. Sådanne overordnede effekter er naturligvis også vigtige at overveje i en vurdering af potentialer og muligheder for at skabe konkurrence om fængselsopgaverne i Danmark.

Ses der nærmere på de mere konkrete effekter i de seks casestudier, kan følgende overordnede konklusioner fremhæves:

- » Når der i casestudierne er identificeret økonomiske effekter af at skabe konkurrence om opgaverne, er der generelt tale om besparelser opnået direkte gennem konkurrence eller indirekte gennem innovation som følge af konkurrence. Datamaterialet giver ikke mulighed for at udregne brutto- og nettobesparelser ud fra en "før- og efter-situation". I stedet er identificeret forskellige andre økonomiske effekter af at skabe konkurrence om opgaverne, såsom nedgang i gennemsnitlige omkostninger pr. indsat, besparelser i lønomkostninger eller forskellige besparelser som følge af anderledes opgavevaretagelse gennem innovation. Især i de engelske cases har det, at der skabes konkurrence om opgaverne, givet et øget fokus på og incitament til effektiviseringer og innovative løsninger. Dog ses et andet eksempel fra det offentlige engelske case-fængsel, hvor besparelser fx opnås ved at ansætte yngre medarbejdere med lavere lønomkostninger til følge. Konsekvenserne for kvaliteten af opgaveløsningen af, at disse nu varetages af personale med mindre anciennitet, er ikke belyst. Dette viser en væsentlig forskel mellem, hvorledes offentlige og private aktører kan agere på samme udfordring, nemlig at der kontinuerligt skal opnås besparelser.
- » Casene viser generelt, at de organisatoriske effekter afhænger af, om leverandørskift ved udbud af driftsopgaver i fængslerne medfører offentlig eller privat ansættelse af medarbejderne. Der er således ikke tale om effekter af konkurrencen om opgaverne, da medarbejdervilkår og medarbejdertilfredshed afhænger af konkrete forhold hos arbejdsgiverne. Konkret oplever medarbejderne forbedrede medarbejderforhold i form af løn, ferie, barsel og pension, når der er tale om offentlig ansættelse. Det modsatte ses, når varetagelsen af opgaverne overtages af et privat firma, selvom ansættelsesforholdene sker på kontrakt- og overenskomstmæssige vilkår som defineret i udbuddene. Vurderingerne af medarbejdertilfredshed er tilgængelige i tre cases. Ændringer i medarbejdernes tilfredshed hænger i høj grad sammen med ændringer i medarbejderforholdene. I en case kan der ikke findes forskelle mellem de private og offentlige ansattes tilfredshed med arbejdet til trods for, at der er forskelle i medarbejderforholdene.
- » I alle casene udtaler de interviewede fra fængslerne, at der er sket kvalitetsforbedringer som følge af konkurrencen om opgaverne. Kvalitet dækker dog over mange forskellige elementer, fx recidiv, de indsattes levestandarder, indhold og omfang af tilbud til de indsatte, herunder misbrugsbehandling og uddannelsesstilbud. I flere tilfælde er kvalitetsforbedringen dog sket som følge af, at opgavespecifikationen er ændret ved udbuddet i forhold til situationen før udbud.
- » Der er fundet mange eksempler på innovation som følge af, at der skabes konkurrence om opgaverne. Særligt i England, hvor kontrakterne løbende genforhandles og ændres, er der mange eksempler på innovation, både inden for mere driftsmæssige opgaver samt opgaver relateret til de indsatte og nedbringelse af recidiv blandt de indsatte. I Tyskland og Holland, hvor kontrakternes specifikationer ikke løbende genforhandles, forekommer innovation i højere grad i løbet af udbudsprocessen. Der har ikke i analysen været særskilt fokus på at identificere bedste praksis eller lignende, men en række eksempler på innovation er fremkommet gennem casestudierne:
 - » I et af de engelske fængsler (HMP Doncaster) er der foretaget en omorganisering af den socialfaglige støtte til de indsatte med henblik på at nedbringe recidiv. De indsatte har nu én rådgiver, der følger dem under hele afsoningen, og som ligeledes har en støttende funktion efter løsladelse. I fængslet arbejdes der desuden med en afregningsmodel, som

er afhængig af resultaterne ift. recidiv. Foreløbige tal tyder på, at recidiv er sænket med 7-8 procentpoints, siden projektet blev igangsat. En afgørende faktor for at sikre denne reduktion i recidiv er, ifølge de interviewede fra fængslet, samarbejde med en lang række organisationer og en holistisk tilgang til den indsatte, hvor indsatsen ikke stopper ved løsladelsen.

- » I to engelske cases (HMP Doncaster og HMP Lowdham Grange) er der sket innovation indenfor sikkerhed med indførelse af et digitalt nøglesystem, som er med til at øge sikkerheden og nedbringe omkostningerne. I en case oplyser leverandøren, at systemet har sparet to fuldtidsstillinger per år.
- » Andre teknologiske innovationer i de engelske fængsler omfatter et mobildetektorsystem og selvbetjeningsautomater, hvor de indsatte selv kan finde forskellige informationer om deres hverdag under afsoningen.
- » I en tysk case (JVA Hünfeld) har et innovativt forslag om kantinedriften været med til at spare omkostninger på knap 940.000 kroner årligt¹¹.
- » I den hollandske case har innovationerne medført øget komfort i form af et effektivt it-system til indkøb for de indsatte.

Andre erfaringer fra de seks casestudier

Konkurrencesituationen giver flere steder større mulighed for og incitamenter til innovation end den traditionelle offentlige varetagelse. Omfanget af innovation afhænger dog af, hvordan kontrakten er specificeret, hvor en åben kontrakt baseret på funktionskrav giver bedre mulighed for innovation end en strengt specificeret kontrakt baseret udelukkende på aktivitetskrav. Innovation er således betinget af, hvorvidt kontrakten mellem parterne giver plads og muliggør innovation. Hensyn til opfølgning og kontrol trækker dog i den modsatte retning. Således har man i alle tre lande løbende tilpasset udbudsmaterialet og kontrakterne. I Holland har man erfaret, at meget specifikke aktivitetskrav kan give problemer i den daglige udførelse af opgaverne og mindske innovationen i udbudsprocessen. I England går man mod færre indikatorer og mere fokus på resultater i form af recidiv efter en lang tradition med meget detaljeret monitorering. Dette er dog primært tilfældet i fængsler, hvor der er skabt konkurrence om hele opgaveporteføljen. Ligeledes går man i England mod et fokus på besparelser på mellem-lang og lang sigt frem for helt korte besparelser, der går udover kvaliteten. I de tyske cases går tendensen i den modsatte retning med flere indikatorer og øget monitorering. Samlet findes der en række erfaringer i de tre lande inden for kontrakter og styring, som kan være relevante at lære af. Behovet for og organiseringen af styring og monitorering varierer dog med den konkrete opgave, som skal løses, og de rammebetingelser, som er gældende i det pågældende land.

De interviewede fra såvel de private leverandører og fængselsmyndighederne i case-landene mener, at udbudsprocessen og den efterfølgende monitorering og opfølgning er omkostnings-tung. Men når udbuds- og følgeomkostningerne relateres til kontraktens samlede værdi i kontraktperioden, synes omkostningerne dog at være beskedne. I det ene tilfælde, hvor både transaktionsomkostninger og kontraktens størrelse er kendt, udgør transaktionsomkostningerne mindre end én procent af den samlede kontraktsum.

¹¹ Dette estimat kan ikke holdes op i mod den samlede kontraktsum, da de interviewede ikke har været villige til at tilvejebringe sådanne oplysninger.

I England, hvor der i lang tid har været konkurrence om driften af fængsler, er fængselsmyndigheden begyndt at hjemtage dele af opgaveløsningen på sundhedsområdet. Der er tale om en strategisk beslutning for at opnå mere ensartethed i opgaveløsningen og eventuelt stor-driftsfordele på tværs af fængslerne. I Holland og Tyskland, hvor andelen af opgaver, som der skabes konkurrence om, er mindre end i England, er der en tendens om, at stadig flere opgaver sendes i udbud. I Holland sker det primært for facilities management opgaver i forbindelse med OPP om opførelse af nye fængsler og ved udbud af enkelte andre opgaver. I Tyskland sker det også ved opførelse af nye fængsler, men her er der udbud af en større del af opgaverne.

Overblik over 10 opgaver i den danske fængselsdrift

Med udgangspunkt i de danske rammebetingelser samt erfaringer og rammebetingelser for konkurrence om driftsopgaver i de internationale cases, er mulighederne og potentialerne ved at skabe konkurrence om den danske fængselsdrift belyst inden for 10 opgaver: Kontrol og sikkerhed, generel ledelse og administration, arbejdsmæssig beskæftigelse af indsatte, uddannelse af indsatte, misbrugsbehandling, socialfaglig støtte, fritid, sundhed, facilities management og it.

Stort set alle opgaver er principielt udbudsegnete ud fra nogle generelle kriterier fx om økonomisk volumen og nuværende omfang af udbud inden for opgaven. Dog vurderer Rambøll, at it-opgaven ikke er interessant i denne analyse, da den har en relativ lille økonomisk volumen i fængslerne, og der i høj grad anvendes udbud inden for denne opgave.

De effekter og erfaringer, som blev gennemgået ovenfor, er en generel opsamling. Indsamling af erfaringer og effekter i casestudierne har taget udgangspunkt i forskellige specifikke opgaver, som der er skabt konkurrence om i det pågældende fængsel. Effekterne og erfaringerne vil derfor ikke nødvendigvis gælde for alle opgaver. Tabel 2.2 viser, hvor mange cases den enkelte opgave er belyst i, og hvilke effekter, der er fundet.

Tabel 2.2 Opgaver belyst gennem cases

Opgave	Antal cases	Fundne effekter			
		Økonomiske	Organisatoriske	Innovative	Kvalitetsmæssige
Kontrol og sikkerhed	3	✓		✓	
Generel ledelse og administration	6	✓	✓	✓	✓
Arbejdsmæssig beskæftigelse af indsatte	2	✓			✓
Uddannelse af indsatte	2		✓		✓
Misbrugsbehandling	1				✓
Socialfaglig støtte	3	✓	✓	✓	✓
Fritid	0				
Sundhed	2		✓		✓
Facilities management	3	✓		✓	✓
It	0				

Samlet set viser analysen, at der er forhold i den nuværende organisering af fængselsdriften i Danmark, som vil skulle ændres, hvis der skal skabes konkurrence om flere opgaver i de danske fængsler. Der er dermed ikke identificeret opgaver, som der direkte kan skabes konkurrence om uden ændringer, da opgaver af denne type er kendetegnet ved, at der allerede er skabt konkurrence om dem, eller at der er initiativer på vej til dette.

Analysen viser generelt, at der er potentialer og muligheder for at skabe konkurrence om en række opgaver indenfor fængselsdrift i Danmark. Forudsætningen for at skabe konkurrence om opgaverne og indfri de mulige potentialer er en gennemtænkning og eventuel ændring af tilgangen i de danske fængsler i dag, hvor fængselsbetjentene udfylder en relativ stor rolle, og hvor mange opgaver udføres af de indsatte.

Analysen viser, at der – med ovenstående in mente – er muligheder for og potentialer ved at skabe konkurrence om en række opgaver indenfor fængselsdrift.

- » *Kontrol- og sikkerhedsopgaverne* er økonomisk set den største opgave i det danske fængselsvæsen med en økonomisk volumen på ca. 483 mio. kr. pr. år, og der skabes i dag kun konkurrence om visse indkøbsopgaver og ikke om den egentlige opgavevaretagelse. Den største post udgøres af lønninger til fængselsbetjente. Som beskrevet tidligere i dette kapitel varetager fængselsbetjentene i Danmark ikke blot den rene sikkerhedsopgave, men deltager også i en række andre opgaver. Kontrol- og sikkerhedsopgaven i Danmark kan opdeles i en række underopgaver som fx opgaver ifm. besøg, ledsaget udgang, visitationer og kontroller samt kerneopgaven, som er selve opsynet med de indsatte. Dertil kommer den del af betjentenes opgaver, som ikke er direkte sikkerhedsrelateret. Casestudierne viser både eksempler på, at dele af og hele sikkerhedsopgaven udbydes, og der er eksempler på positive økonomiske og innovative effekter ved at skabe konkurrence om kontrol- og sikkerhedsopgaven. De danske fængselsbetjente adskiller sig væsentligt fra sikkerhedspersonalet i de udvalgte lande mht. længden af uddannelsen og ved at varetage mange andre opgaver end den rene sikkerhedsopgave.
- » Kun en mindre del af opgaverne inden for *generel ledelse og administration* varetages i fængslerne, mens en stor del – især af administrationen – varetages centralt i Direktoratet for Kriminalforsorgen. Det ligger uden for analysens afgrænsning at foretage en analyse af de administrative opgaver, der varetages i Direktoratet for Kriminalforsorgen. Samlet udgør ledelse og administration i fængslerne ca. 75 mio. kr. De danske fængsler er kendetegnet ved en høj grad af autonomi i forhold til ledelse. I England er der flere fængsler, hvor der er skabt konkurrence om ledelsesopgaven. Både offentlige og private aktører varetager denne opgave. Når der skabes konkurrence om ledelsesopgaverne, medfører det ofte ønsker om øget monitorering og opfølgning fra myndighedernes side. Samtidig giver det innovative løsninger, såfremt kontrakten tillader det. Generelt er den ledelsesmæssige opgave kun udbudt i de tilfælde, hvor der ligeledes er skabt konkurrence om en lang række andre opgaver i fængslet.
- » Den *arbejds-mæssige beskæftigelse* af de indsatte i de danske fængsler består af produktionsvirksomhed (fx landbrug eller montage) og intern service og vedligeholdelse (fx rengøring eller arealpleje). Nettoomkostningerne til den arbejds-mæssige beskæftigelse udgør 149 mio. kr. Heri indgår indtægter fra produktionsvirksomheden på ca. 90 mio. kr. og bruttoomkostningerne er således på 239 mio. kr. En stor del af produktionen (fx møbler og fødevarer) afsættes internt i Kriminalforsorgen og Justitsministeriet. Formålet med beskæftigelse er i høj grad at øge de indsattes sociale og arbejds-mæssige færdigheder. Den arbejds-mæssige beskæftigelse af de indsatte håndteres i dag af tjenestemandsansatte værk mestre. Disse er personer med en håndværksmæssig uddannelse, som har modtaget et uddannelsesforløb (med sikkerhedsmæssige og sociale emner) i Kriminalforsorgen. Værkmestrene står for sikkerheden ifm. aktiviteterne. De indsatte har pligt til at være beskæftiget i enten arbejds-mæssig beskæftigelse, uddannelse eller misbrugsbehandling – den såkaldte beskæftigelsespligt. Ligeledes skal produktionen foregå på markedsmæssige vilkår. En stor del af de indsatte har meget lidt erfaring med arbejdsmarkedet og meget dårlige faglige kvalifikationer. I både Tyskland og England har man skabt konkurrence om den arbejds-mæssige beskæftigelse – primært produktionsvirksomhed – med positive økonomiske og innovative resultater. Den arbejds-mæssige beskæftigelse i England og Tyskland har dog i mindre grad fokus på de indsatte end i Danmark.

-
- » Aktiviteter indenfor *uddannelse* har omkostninger på 45 mio. kr. årligt. De uddannelsesmæssige aktiviteter for de indsatte inden for murene varetages i dag af interne lærere eller undervisere fra lokale uddannelsesstilbud. Der er kun i begrænset omfang skabt konkurrence om opgaverne. I de tilfælde, hvor opgaven udbydes, har Kriminalforsorgen har oplevet problemer med at finde interesserede leverandører. I England er der skabt konkurrence om uddannelsesområdet, som varetages af enten private virksomheder eller offentlige uddannelsesinstitutioner. Der er dog en tendens til, at dette område hjemtages/tildeles til varetagelse af en offentlig leverandør inden for uddannelsessektoren.
 - » Der er i dag skabt konkurrence om de fleste opgaver inden for *misbrugsbehandlingen* i de danske fængsler. Opgaven fylder ca. 83 mio. kr. årligt. Annoncering af opgaverne om misbrugsbehandling i henhold til tilbudsloven sker enkeltvis for fængslerne og ikke som et samlet udbud. Udbudsprocessen er overordnet forankret i Direktoratet for Kriminalforsorgen, men den enkelte kontrakt indgås mellem det pågældende fængsel og behandlingsinstitutionen. Der er ikke i de internationale studier identificeret erfaringer, som giver andre bud på en bedre organisering af dette.
 - » Den *socialfaglige støtte* varetages i dag primært af socialrådgivere, men andre personalegrupper som fængselsbetjente, lærere og værk mestre bidrager også til opgaven. Der er ikke skabt konkurrence om opgaven, som er den næststørste opgave målt i økonomisk volumen med 157 mio. kr. årligt. En del af den socialfaglige indsats er koordinering og samarbejde med forskellige myndigheder og aktører uden for fængslerne fx i forhold til at sikre bolig og forsørgelsesgrundlag efter løsladelse. I Tyskland og England er der skabt konkurrence om den socialfaglige støtte, og den varetages af forskellige private virksomheder og organisationer. I Danmark er der kun i mindre grad et eksisterende leverandørmarked med sådanne organisationer. Konkurrencen om opgaverne i Tyskland og England har her ført til forbedringer i kvaliteten, men fra et lavere niveau end det danske.
 - » Den *sundhedsmæssige* betjening af de indsatte, som foregår inden for murene, varetages i dag af internt sundhedspersonale eller eksternt personale på konsulentbasis. Opgaven fylder ca. 66 mio. kr. årligt. Der er ikke skabt konkurrence om disse opgaver i dag, men der er igangsat en analyse af indkøb inden for området. I England og Tyskland er der skabt konkurrence om sundhedsopgaverne. Opgaverne varetages af private virksomheder og offentlige sundhedsmyndigheder. I England er der en tendens til, at de offentlige leverandører foretrækkes. Der er i gennemførelsen af casene dog ikke konstateret specifikke effekter i forhold til kvaliteten eller ressourceforbruget inden for sundhedsområdet ud over de overordnede effekter.
 - » Omkostningerne til *fritidsaktiviteter* udgør 42 mio. kr. Disse omkostninger går primært til aflønning af fængselsbetjente, som gennem deres dobbeltrolle samtidig varetager sikkerhedsopgaven. Som aktiviteterne er organiseret i Danmark i dag, er det i høj grad de indsatte selv, der står for fritidsaktiviteterne. I både England og Tyskland er der erfaringer med at lade private leverandører stå for fritidsaktiviteter, men disse har ikke været fokus for case-studierne.
 - » En stor del af opgaverne inden for *facilities management* varetages i dag af de indsatte selv eller varetages centralt. Den samlede opgave fylder ca. 11 mio. kr. i det danske fængselsvæsen – heri er ikke medregnet omkostninger til de opgaver, som de indsatte selv varetager, da disse ligger under den arbejdsmæssige beskæftigelse. I Tyskland, England og Holland er der skabt konkurrence om facilities management opgaver, men her varetager de indsatte i mindre grad disse opgaver selv.
-

Kapitel 3

Baggrund og metode

At skabe konkurrence om offentlige opgaver kan være med til at sikre, at opgaverne løses bedst muligt under hensyntagen til både kvalitet og pris. Ved at skabe konkurrence gennem udbud kan offentlige myndigheder bidrage til at sikre det rette fokus i opgaveløsningen gennem kravspecificering af opgaverne. Samtidigt kan konkurrence mellem forskellige potentielle leverandører fremme nytænkning af opgaveløsningen, fx gennem nye arbejdsgange eller anvendelse af ny teknologi. Sådanne potentielle effekter giver belæg for at undersøge muligheder og virkninger af at skabe konkurrence om offentlige opgaver nærmere.

Indeværende kapitel præsenterer analysen om ”muligheder og potentialer ved at skabe konkurrence om fængselsdrift”, herunder omfanget af og tilgang til analysen. Området undersøges nærmere, fordi det af Udbudsrådet blev vurderet til at have både en tilstrækkelig størrelse samt et potentiale for at skabe konkurrence.

Til analysen tages der udgangspunkt i den del af driften, som finder sted indenfor fængslernes mure. Analysen baseres rent metodisk på det tidligere AKF's og nuværende KORA's metode-notat om effektanalyser (AKF, 2011), men grundet manglende danske erfaringer justeres tilgangen med internationale cases og en sammenstilling af de danske og internationale forhold. Analysen består derfor af tre faser:

- » Fase 1: Kortlægning af de danske forhold. I denne fase ses der nærmere på den danske varetagelse på fængselsområdet. Dette omfatter opgavernes tilrettelæggelse, økonomiske volumen og nuværende omfang af konkurrence.
- » Fase 2: Studie af internationale erfaringer. For at identificere effekter af at skabe konkurrence om fængselsdrift er der gennemført seks casestudier i tre lande, England, Tyskland og Holland. Der er været en række udfordringer ift. casestudiernes gennemførelse, som bevirker, at den rene effekt af konkurrence ikke kan isoleres. I stedet udledes erfaringer med at skabe konkurrence, og disse relateres til konkurrenceelementet, hvor det vurderes rimeligt og muligt at gøre.
- » Fase 3: Analyse og vurderinger. Analysens sidste element består af en kortlægning af muligheder og potentialer ved at skabe konkurrence om fængselsdriften i Danmark. Her sammenstilles de danske forhold med international viden for at vurdere muligheder og potentialer. Al viden som er tilvejebragt gennem de første to faser anvendes i vurderingerne.

3.1 Om analysen

Udbudsrådet har besluttet, at der skal udarbejdes en analyse af effekterne af at skabe konkurrence om driften af fængsler. Baggrunden er, at fængselsområdet af Udbudsrådet blev vurderet at have dels en tilstrækkelig økonomisk volumen og dels et potentiale for at skabe konkurrence om opgaveløsningen. Endelig blev der fundet eksisterende internationale erfaringer, som en effektanalyse kunne baseres på.

Resultaterne fra analysen skal bidrage til Udbudsrådets arbejde med at udarbejde analyser og vejledninger på baggrund af nationale og internationale erfaringer med at skabe konkurrence om varetagelsen af opgaver og dermed danne grundlag for anbefalinger til nye initiativer.

I modsætning til Udbudsrådets tidligere effektanalyser (omhandlende hhv. pleje og omsorg, hjælpemidler, veje samt rengøring), som alle omhandlede opgaver inden for det kommunale område, findes der inden for fængselsområdet ikke danske erfaringer¹², som kan anvendes som cases og dermed skabe grundlag for identificering af effekter af at skabe konkurrence om opgaverne.

Denne effektanalyse, som er udført af Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll), adskiller sig derfor væsentligt fra de tidligere analyser, da den bygger på *internationale cases* frem for danske erfaringer. Dette har stor betydning for tolkningen af de opnåede effekter, som skal ses i lyset af konteksten i det land, hvor de er opnået.

Fokus for denne analyse er dermed ikke blot på at identificere og om muligt kvalificere effekterne af at skabe konkurrence om opgaverne inden for fængselsområdet, men også at afdække og sammenligne den danske og internationale fængselsdrift for at skabe klarhed om mulighederne for at skabe konkurrence og vurdere overførbareheden af effekterne.

Analysen består derfor af følgende elementer:

- » Kortlægning af den danske opgavevaretagelse inden for fængselsområdet, herunder rammebetingelser, organisering, ressourceanvendelse og nuværende grad af konkurrence om opgaverne
- » Indsamling af udenlandske erfaringer med og effekter af at skabe konkurrence om opgaverne inden for fængselsområdet
- » Afdækning og analyse af hvordan og i hvilke sammenhænge disse effekter er opnået, herunder kortlægning omkostninger til og kvalitet af fængselsdriften i det pågældende land
- » Identifikation af muligheder for og potentiale ved at skabe konkurrence om løsningen af opgaver inden for fængselsdriften i Danmark.

Analysen samler dermed viden om den danske fængselsdrift og internationale erfaringer med at skabe konkurrence om opgaverne, og tilsammen giver dette grundlag til at identificere muligheder og potentialer fremadrettet i forhold til at skabe konkurrence om opgaver inden for fængselsområdet i Danmark.

Afgrænsning af analysen

Rambøll har i samråd med Udbudsrådets sekretariat valgt at afgrænse analysen til at dække de opgaver, der foregår *inden for murene i fængslerne* i Danmark. Dermed medtages Kriminalforsorgens øvrige enheder (arresthuse, pensioner, KiF-afdelinger m.v.) og forskellige aktiviteter uden for murene, som fx resocialiserende tiltag efter løsladelse, ikke direkte i analysen. Der er dog en del snitflader mellem driften af fængsler og disse øvrige forhold, og dette vil analysen afdække på lige fod med andre influerende forhold.¹³

Ligeledes afgrænses analysen til opgaver i forbindelse med *driften af fængsler*, mens konkurrence skabt om opgaverne i forbindelse med design og opførelse af nye fængsler ikke inddrages i analysen.

¹² Der er dog i dag skabt konkurrence om opgaverne inden for misbrugsbehandling i de danske fængsler. Erfaringerne fra dette inddrages løbende i analysen.

¹³ En kort beskrivelse af Kriminalforsorgens enheder og arbejdsområder gives i kapitel 4.

Udgangspunktet for analysen er den nuværende opgavevaretagelse i de danske fængsler. Indførelse af nye opgaver eller ændring af eksisterende opgaver bliver dermed ikke behandlet i indeværende analyse. Der tages dermed ikke stilling til, hvorvidt den nuværende varetagelse af opgaverne er hensigtsmæssig og optimal rent indholdsmæssigt.

Analysen er efter Rambølls viden den første af sin slags, der har fokus på konkurrence om selve opgavevaretagelsen i fængslerne. Boks 3.1 viser en kort oversigt over tidligere analyser og igangværende initiativer med relation til området.

Boks 3.1
Tidligere analyser med relation til konkurrence om opgaverne inden for fængselsområdet

Som led i Finansloven for 2004 blev det besluttet at opføre et nyt lukket fængsel i Østdanmark. Dette fængsel blev i regeringens "Handleplan for Offentlig-Private Partnerskaber (OPP)" fra 2004 omtalt som ét ud af tre mulige statslige projekter inden for OPP. På den baggrund blev det i 2005 besluttet, at der skulle gennemføres en analyse af mulighederne for at opføre det nye fængsel i Østdanmark som OPP.

Selve opførelsen af fængslet er efter aftale med Udbudsrådets sekretariat fundet mindre relevant i relation til denne analyse, men analysen af forholdene omkring drift og vedligeholdelse ligger tæt op ad fokus for denne analyse. Forud for OPP-analysen blev der dog truffet en principiel beslutning om, at egentlige fængselsfunktioner som myndighedsudøvelse, den overordnede sikkerhed i fængslet samt aktivering af de indsatte ikke skulle gøres til genstand for OPP-vurderingen. Netop disse områder udgør en væsentlig del af fængselsdriften, og konklusionen på OPP-analysen blev således også, at det ikke var anbefalelsesværdigt at opføre det nye fængsel i Østdanmark som OPP. (Deloitte m.fl., 2005, og Deloitte og Rambøll, 2005).

I 2011 blev der igangsat en budgetanalyse af Kriminalforsorgens område (Deloitte, 2012). Denne analyse foreslog blandt andet, at Kriminalforsorgen skulle etablere en central indkøbsenhed og optimere indkøb inden for en række områder. I forlængelse af disse anbefalinger blev der nedsat en arbejdsgruppe, som har analyseret mulighederne på indkøbsområdet nærmere. Analysen er ikke offentliggjort, men Kriminalforsorgen fremhæver følgende hovedpunkter fra analysen:

- » Hele Kriminalforsorgen foretog i 2011 indkøb for 667 mio. kr. (ekskl. betalinger til offentlige myndigheder og interne posteringer, men inklusiv tjenesteydelser fx læger), heraf havde 20 pct været i udbud eller var omfattet af en aftale fra enten Statens Indkøb eller SKI.
- » Indkøb foregår decentralt – dog koordineres indkøb af it og større bygge- og anlægsprojekter centralt
- » På flere områder kan processer og viden om indkøb forbedres, både centralt og decentralt.

På baggrund af analysen er der igangsat følgende initiativer inden for indkøbsområdet:

- » Optimering af indkøb og udbud inden for en række specifikke områder
- » Etablering af en central indkøbsfunktion i Direktoratet for Kriminalforsorgen
- » Øget fokus på information og viden om indkøb og udbud
- » En nærmere analyse af indkøb af tjenesteydelser inden for sundhed (læger, tandlæger, psykiater m.v.).

Finansieringen af og besparelserne fra disse initiativer er indregnet i "Aftalen om Kriminalforsorgens økonomi 2013-2016".

Erfaringerne fra disse tidligere analyser er inddraget i Rambølls arbejde med indeværende analyse. På baggrund af den gennemførte indkøbsanalyse i Kriminalforsorgen og de igangsatte initiativer (jf. boks 3.1) vil indeværende analyse primært fokusere på driftsopgaver, som involverer personale. Der fokuseres dermed i mindre grad på rene varekøb og generelle tjenesteydelser, da dette i høj grad er afdækket i indkøbsanalysen.

3.2 Metodisk tilgang

Ligesom andre effektanalyser udarbejdet af Rambøll for Udbudsrådet tager også denne analyse rent metodisk afsæt i et metodenotat udarbejdet af AKF (det nuværende KORA). Notatet beskriver de overvejelser, der bør gøres i forbindelse med udarbejdelse af effektanalyser på det kommunale område (AKF, 2011). En række af disse overvejelser er generelt gældende, men da indeværende analyse omhandler et statsligt område, har der været et behov for at tilpasse den metodiske tilgang. På et overordnet niveau betyder dette blandt andet, at der i indeværende analyse er et betydeligt deskriptivt element i forhold til effektanalyserne på det kommunale område.

Analysen indeholder dermed en kortlægning af den danske fængselsdrift samt en indsamling af internationale erfaringer med at skabe konkurrence om opgaveløsningen på området og en beskrivelse af de rammebetingelser, der omgiver disse erfaringer. Disse to elementer sammenstilles med henblik på at vurdere muligheder og potentiale for at skabe konkurrence om fængselsdrift i den danske kontekst. Figur 3.1 viser de forskellige faser og aktiviteter, som indgår i analysen.

Figur 3.1 Oversigt over faser og aktiviteter i opgaveløsningen

<p>Fase 1: Kortlægning af de danske forhold</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kortlægning og gruppering af opgaver i det danske fængselsvæsen og den nuværende grad af konkurrence om opgaverne • Kortlægning af ressourceanvendelsen på opgaveniveau i det danske fængselsvæsen
<p>Fase 2: Studie af internationale erfaringer</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Udvælgelse af case-lande • Kortlægning af økonomi, kvalitet, opgaver og konkurrence om opgaverne i case-lande • Dybdegående case-studier
<p>Fase 3: Analyse og vurderinger</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sammenstilling af danske forhold og international viden • Interviews med udvalgte personer fra Kriminalforsorgen • Vurdering af opgavers egnethed og potentialer for at skabe konkurrence herom • Vurdering af muligheder og potentiale

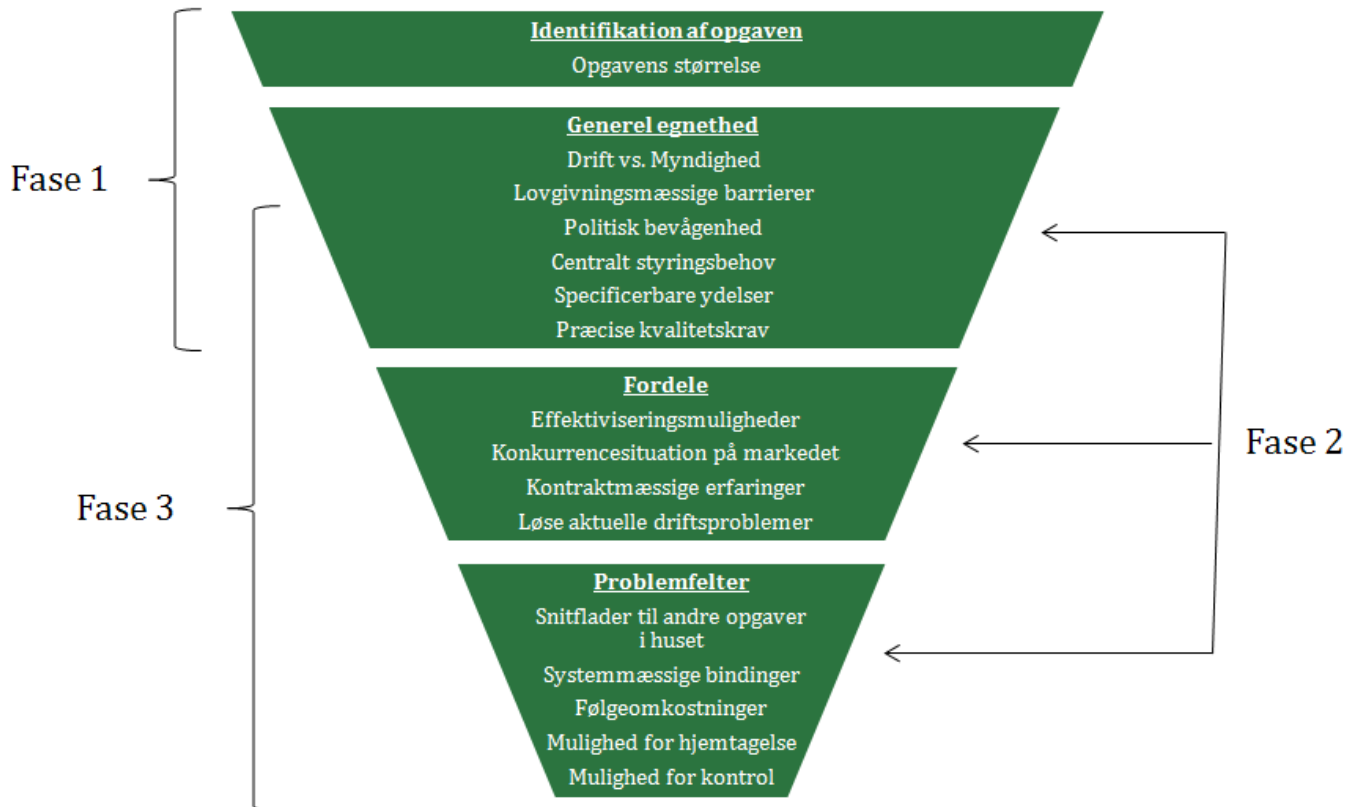
De enkelte aktiviteter indgår som dele af en "tragt-model". Tragt-modellen ses i figur 3.2. I denne model bliver opgaverne, som der eventuelt kan skabes konkurrence om, først identificeret og kortlagt. Derefter beskrives og analyseres opgavernes generelle egnethed ift. konkurrence, og "tragten" snævres ind til de opgaver, som vurderes relevante for analysen. Gennem en identifikation af fordele og problematikker ved at skabe konkurrence på området afgrænses opgavernes egnethed gradvist med henblik på i sidste fase at kunne beskrive realistiske muligheder og potentialer for at skabe konkurrence om opgaverne på fængselsområdet.

Det skal bemærkes, at kortlægningen af de danske forhold tidsmæssigt er sket parallelt med studiet af de internationale erfaringer. Det har derfor ikke været muligt til fulde at integrere den opnåede viden om de danske forhold i udvælgelsen og studiet af internationale erfaringer. Denne parallelle tilgang medvirker samtidigt til, at fokus i de internationale studier ikke er blevet begrænset af de danske forhold, men dækker en række forskellige opgaver. De internationale casestudier er derfor ikke afgrænset til bestemte opgaver, men anlægger derimod et bredt perspektiv på opgavevaretagelsen uafhængigt af den danske opgavevaretagelse og -sammensætning.

Den brede tilgang vurderes at have fordele, da den bidrager til en forståelse af, hvordan andre lande arbejder med at skabe konkurrence på området mere generelt.

”Tragt-modellen” vises i figur 3.2.

Figur 3.2 ”Tragt-modellen”



Dybdegående beskrivelser af tragt-modellen, faserne, operationalisering af effekterne og udvælgelsen af case-lande findes i bilag 1 og bilag 2. I de nedenstående afsnit gives en nærmere beskrivelse af analysens faser, og hvordan disse spiller ind i ”tragt-modellen”.

Fase 1: Kortlægning af danske forhold

Kortlægningen af de danske forhold indgår som de øverste lag i ”tragt-modellen”, hvor opgaverne identificeres, og forholdene omkring opgaverne beskrives. Kortlægningen omfatter følgende aktiviteter:

- » Identifikation og beskrivelse af relevante opgaver, herunder arbejdsgange og lovgivning omkring opgaverne
- » Opgørelse af opgavernes økonomiske omfang
- » Kortlægning af den nuværende grad af konkurrence om opgaverne
- » Vurdering af generel egnethed til udbud.

Kortlægningen af den danske fængselsdrift bygger på Rambølls viden fra tidligere analyser på området, eksisterende publikationer om det danske fængselsvæsen og lovgivning på området samt en række interviews med personer i Kriminalforsorgen med særlig viden om de enkelte opgaver.

Til kortlægningen af opgavernes økonomiske omfang er der taget udgangspunkt i Kriminalforsorgens ABC-model¹⁴. I denne model er alle Kriminalforsorgens omkostninger grupperet efter en række aktiviteter, som tilsammen dækker Kriminalforsorgens arbejde, herunder drift af fængslerne. Modellen er især på lønsiden baseret på en række fordelingsnøgler, fx over fordelingen af en fængselsbetjents tidsforbrug. Disse nøgler er konstrueret på baggrund af vurderinger fra de ansatte og ikke på faktiske registreringer af de enkelte betjentes tid. ABC-modellen angiver dermed ikke det præcise omkostningsniveau for hver opgave, men det vurderes, at der er tale om relativt solide tal til det formål og detaljeringsniveau, som er krævet i denne analyse.

Kortlægningen af den nuværende grad af konkurrence om opgaverne i Danmark belyser de elementer, hvor der allerede i dag skabes konkurrence. Der er kun en begrænset brug af konkurrence om opgaverne i den danske fængselsdrift, men omfanget varierer dog mellem de enkelte opgaver. Der findes i dag områder, hvor der i høj grad skabes konkurrence om opgaven i det danske fængselsvæsen som fx misbrugsbehandling af de indsatte i fængslerne. Erfaringerne fra misbrugsområdet belyses på baggrund af interview med den ansvarlige i Kriminalforsorgen, og disse erfaringer inddrages løbende i analysen.

Fase 2: Studie af internationale erfaringer

Analysen af internationale erfaringer bygger på casestudier. Denne del af opgaveløsningen er søgt udarbejdet efter samme metoder som tidligere effektanalyser udarbejdet for Udbudsrådet med udgangspunkt i AKF's metodenotat. Der har dog været behov for et øget fokus på de rammebetingelser, der omgiver casestudierne, da det ikke er kommuner, der sammenlignes, men forskellige lande og systemer.

Kortlægning af landene i analysen

Forud for udvælgelsen af casestudier er der udvalgt tre case-lande på baggrund af en screening af en række potentielle lande. England, Tyskland og Holland er udvalgt som case-lande. Screeningen beskrives i bilag 2.

Udover casestudierne er der derfor foretaget en overordnet sammenligning af Danmark med de tre lande i analysen. Disse sammenligninger bygger primært på en europæisk statistik; "The Council of Europe Annual Penal Statistics – SPACE" (refereres efterfølgende som "den europæiske fængselsstatistik"), som har udgivet en række sammenlignende statistikker, hvor data er indsamlet gennem spørgeskemaer til fængselsmyndighederne i de medvirkende lande. Den nyeste statistik er udgivet i 2012 og bygger på data fra 2009/2010. Det indsamlede data valideres af en række eksperter på området, men skal dog stadig sammenlignes med varsomhed.

Den danske kriminalforsorg oplyser, at det er deres erfaring fra deltagelse i forskellige internationale arbejdsgrupper, at det er forbundet med store vanskeligheder, at sammenstille fængselsstatistik på tværs af landegrænser. Der skal ofte et mangeårigt tæt samarbejde til for at sikre en høj kvalitet og sammenlignelighedsgrad. Det gælder generelt og derfor også indenfor grupper af lande, der i udgangspunktet måtte antages at kunne vurderes som sammenlignelige, f.eks. gruppen af nordiske lande.

I modsætning til det nordiske samarbejde om at sammenstille en løbende sammenlignelig fængselsstatistik, så har det ikke i Europaråds-regi i samme omfang været praktiseret at drøfte problemer i relation til definitioner og sammenligningsproblemer. Der har dog i 2012 været

¹⁴ ABC=Activity Based Costing.

afholdt et møde med en række lande som deltagere, hvor man har taget hul på en drøftelse af sammenligningsproblematikken i SPACE-opgørelserne.

Udover den nordiske fængselsstatistik er der igennem en årrække i tilknytning til det såkaldte "Round Table" samarbejde blevet udarbejdet en fælles fængselsstatistik for de deltagende lande. Imidlertid omfatter dette samarbejde ikke Tyskland og England.

Casestudier

Der er indsamlet oplysninger om opgavernes varetagelse og konkurrence om opgaverne i udvalgte lande. Samtidigt er det søgt at identificere erfaringer, herunder de fordele der måtte være og eventuelle problemfelter i relation til at skabe konkurrence om opgaverne. Denne del af analysen bidrager dermed til at identificere fordele og problemfelter i "tragt-modellen".

Der er foretaget seks dybdegående casestudier i de tre udvalgte case-lande. Casestudierne omfatter tre engelske fængsler, to tyske fængsler og et hollandsk fængsel. Det drejer sig om følgende fængsler:

- » England: "HMP Doncaster"
- » England: "HMP Lowdham Grange"
- » England: "HMP Buckley Hall"
- » Tyskland: "JVA Hünfeld"
- » Tyskland: "JVA Kassel II"
- » Holland: "Detentiecentrum Rotterdam".

Casestudierne bygger primært på interviews, men der er også, i det omfang det er muligt, indsamlet data til belysning af mere kvantitative erfaringer fra centrale kilder, fængslerne og myndighederne. Ved hvert casestudie er der gennemført følgende interviews:

- » Gruppeinterview med ledelsen af fængslet
- » En række gruppeinterviews med mellemledere og ansatte i fængslet inden for en række udvalgte serviceområder, omkring hvilke der er skabt konkurrence
- » Personlige eller telefoniske interviews med leverandørerne af ydelserne inden for de udvalgte serviceområder
- » Gruppeinterviews med fængselsmyndighederne i hvert case-land.

Se casebeskrivelserne i bilag 3 for en nærmere beskrivelse af de gennemførte interviews i hver af de seks cases.

I hver case afdækkes to overordnede elementer. Det ene er et deskriptivt element, hvor der er fokus på at kortlægge de faktiske forhold og omkringliggende omstændigheder i den konkrete case, herunder beskrives processen omkring udbuddet af opgaverne, strategiske overvejelser om at skabe konkurrence om opgaverne, samarbejdet og styringsmæssige forhold. Det andet element består af en kortlægning af effekter ved at skabe konkurrence om opgaver i det givne fængsel. Der ses nærmere på følgende effekter i hver case:

- » Økonomiske effekter
- » Organisatoriske effekter
- » Kvalitetsmæssige effekter
- » Innovative effekter.

Hver effekt og operationaliseringen heraf beskrives mere dybdegående i metodebilaget (bilag 1).

I hver case analyseres et fængsel og en række opgaver. I modsætning til de tidligere effektanalyser (fx på rengøringsområdet), hvor fokus har været meget specifikt på én opgave gennem en række mere eller mindre ens cases, er denne analyse bredere. Indeværende analyse har

derfor ikke samme detaljeringsniveau som de foregående analyser, da fokus også er på at forstå konteksten i de enkelte lande for at skabe konkurrence om opgaver på området.

Udfordringer i forbindelse med studiet af de internationale erfaringer

Udover den nævnte tilpasning af analysedesignet har der vist sig at være tre betydelige udfordringer i forbindelse med indsamlingen af de internationale erfaringer.

For det første har der været udfordringer i forhold til at udvælge fængsler, hvor det var muligt at definere en egentlig før- og eftersituation. Dette skyldes, at når der skabes konkurrence om enkelte opgaver eller hele driften af fængsler, sker det ofte i forbindelse med opførelsen af et nyt fængsel. Der har dermed været skabt konkurrence om opgaven i det pågældende fængsel fra starten.

I andre tilfælde har der været skabt konkurrence om opgaven i en lang årrække, og en før-situation ligger dermed tidsmæssig meget langt tilbage. Endelig er der i mange tilfælde ændret betydeligt ved specifikationen af opgaven i forbindelse med at der skabes konkurrence om opgaven. Før-situationen er dermed heller ikke her sammenlignelig med den nuværende situation. Derfor har det ikke været muligt at isolere den rene effekt af, at der skabes konkurrence om opgaven.

En anden udfordring har været tilvejebringelsen af kvantitativt data. Dette gælder især kvantitative data, som dokumenterer effekterne, men også data af mere generel karakter. Rambøll har både forsøgt at få denne information gennem myndighederne og lokalt fra de enkelte informanter. Der er to kilder til denne udfordring.

- » For det første findes der i flere tilfælde kun i ringe grad registreringer af de ønskede data.
- » For det andet har der også i de tilfælde, hvor data rent faktisk findes, været en væsentlig udfordring i at få adgang til disse data. Fx anser de private leverandører data som forretningshemmeligheder. Myndighederne har ligeledes i flere tilfælde været tilbageholdende med at udlevere data. I England skyldes dette delvist, at der i skrivende stund er overvejelser om den næste udbudsrunde. Samlet betyder dette, at den kvalitative dokumentation fylder relativt mere end i de tidligere effektanalyser. Rambøll har forsøgt, hvor det er muligt, at få angivelser af fx omkostninger og andre kvantitative mål gennem de gennemførte interviews.

En tredje udfordring har været at gennemføre ensartede og sammenlignelige casestudier. Der er stor forskel på case-fængslerne og opgaverne, som der er skabt konkurrence om. Ligeledes er der landespecifikke forskelle, og sidst har der været stor forskel i, hvilke informationer de interviewede fra såvel fængslerne som myndighederne i det pågældende land har været i stand til og villige til at tilvejebringe til formålet. Dette betyder, at omfanget og dybden på tværs af cases er forskelligartet og ikke umiddelbart sammenligneligt.

Disse tre udfordringer bevirker, at det ikke har været muligt at gennemføre en egentlig effektanalyse i hh. til AKF's metodenotat. I stedet er der frembragt en række eksempler, som i mere eller mindre grad kan relateres til konkurrencen om opgaverne.

Fase 3: Analyse og vurdering

I fase 3 i analysen kortlægges muligheder og potentialer for at skabe konkurrence om driftsopgaver inden for fængselsområdet i Danmark. Her ses der nærmere på hvilke krav, forudsætninger og mulige effekter, der er ved at skabe konkurrence på området i Danmark.

Kortlægningen af de danske forhold og de internationale erfaringer anvendes til at gennemføre analysen. Identificerede muligheder og potentialer opstilles og samtidig fremhæves de rammebetingelser, der kendetegner den danske fængselsdrift, og som derfor har indvirkning på mulighederne og potentialerne. Dette suppleres med mulige effekter fra de internationale

cases for at belyse det samlede potentiale og muligheder ved at skabe konkurrence om en given opgave.

Muligheder og potentialer kan fremkomme i forskellig form. Der kan til dels være en række effektiviseringsmuligheder, fx produktivitets-, kvalitets- eller serviceforbedringer, og der kan være en række muligheder som følge af et konkurrencedygtigt marked med private leverandører, der er gearet til at varetage opgaverne. Desuden kan der være økonomiske potentialer, som varierer alt efter opgavernes økonomiske volumen. Alle disse forhold kan være væsentlige at vurdere i forhold til de danske rammebetingelser. Der kan også være nogle barrierer og problemfelter i forhold til at skabe konkurrence om opgaverne.

Det er således i denne fase, at den endelige vurdering af opgavernes egnethed beskrives under hensyntagen til analysens elementer, dvs. en samlet gennemgang af tragt-modellens elementer. Disse vurderinger baseres på kortlægningen af de danske forhold og de internationale erfaringer.

Kapitel 4

Det danske fængselsvæsen

Dette kapitel præsenterer kort fængselsområdet i Danmark, herunder de begreber og sammenhænge, som er relevante i forbindelse med denne analyse, samt områdets omfang. En sådan indføring på området er nødvendig for at sikre forståelsen af den videre analyse.

Hovedtrækkene i denne præsentation er, at Kriminalforsorgen er fængselsmyndigheden i Danmark og dermed ansvarlig for landets 13 fængsler, Københavns fængsler, arresthusene og øvrige enheder. Der er tale om en kompleks struktur med involvering af mange forskellige aktører. I 2010 foretog politiet ca. 112.000 sigtelser, som førte til ca. 7.700 varetægtsfængslinger og ca. 10.000 ubetingede domme. Fængslerne husede i 2011 gennemsnitlig 1.335 indsatte i de åbne fængsler og 908 indsatte i de lukkede fængsler samt havde ca. 5.000 ansatte.

Kriminalforsorgens samlede omkostninger var ca. 2,8 mia. kr. i 2011, hvoraf ca. 1,8 mia. gik til den del af Kriminalforsorgens aktivitet, der vedrører afsoning af fængselsdomme. Af disse afholdes ca. 1,25 mia. kr. i selve fængslerne, og dermed til driften af fængslerne. Hvis man fraregner forskelle i omkostninger, som ikke er knyttet til opgaver, der kan skabes konkurrence om (fx arbejds- og kostpenge samt afskrivninger og renter), udgør de udbudsegne opgaver i den danske fængselsdrift ca. 1,0 mia. kr. Opgaver relateret til kontrol og sikkerhed samt motivation og støtte til de indsatte er de største opgjort i kroner. Der er indtil videre alene skabt konkurrence om en mindre del af det udbudsegne beløb på 1,0 mia. kr.

I det følgende gennemgås organiseringen og omkostningerne nærmere.

4.1 Kriminalforsorgen i Danmark

I Danmark varetages straffuldbyrdelse, herunder afsoning af straf bl.a. i fængsler, af Kriminalforsorgen, som er en styrelse under Justitsministeriet¹⁵. Kriminalforsorgen i Danmark består af Direktoratet for Kriminalforsorgen, Kriminalforsorgens Uddannelsescenter, fem lukkede fængsler, otte åbne fængsler, Institutionen for frihedsberøvede asylansøgere Ellebæk, 36 arresthuse (ekskl. arresthuset i Torshavn), Københavns Fængsler, 14 hovedafdelinger og syv lokalkontorer for Kriminalforsorgen i Frihed (KiF) samt otte pensioner¹⁶. Tabel 4.1 giver en kort beskrivelse af de forskellige enheders primære opgaver.

¹⁵ Når det drejer sig om konkrete sager vedr. straffuldbyrdelse, står Direktøren for Kriminalforsorgen som altovervejende hovedregel direkte under Justitsministeriet. Det betyder, at Direktoratets sager ikke kan indbringes for Justitsministeriets departement.

¹⁶ Kriminalforsorgens pensioner er udslusningstilbud, hvor strafafsonere kan bo i den sidste del af deres afsoning. Pensionerne har socialfagligt personale, som kan støtte den dømte i udslusningen til samfundet efter et fængselsophold. Institutioner, som minder om pensionerne, kendes fra USA som "half-way houses".

Tabel 4.1 **Oversigt over Kriminalforsorgens enheder**

Enheder	Primære opgaver
Direktoratet for Kriminalforsorgen	Myndighedsopgaver, sagsbehandling.
Kriminalforsorgens uddannelsescenter	Grund- og efteruddannelse af fængselsbetjente.
Fængsler (lukkede og åbne)	Afsoning for ubetingede dømte.
Ellebæk	Dømte og frihedsberøvede asylansøgere.
Arresthuse og Københavns Fængsler	Håndtering af varetægtsfængslede.
Kriminalforsorgen i Frihed (KiF)	Tilsyn med personer i samfundstjeneste, betinget dømte med vilkår om tilsyn, fodlænkeafsonere og prøveløsladte. Udførelse af personundersøgelser.
Pensioner	Udslusning til samfundet (udstationerede fra fængsler, som afsoner den sidste del af straffen på pensionen).

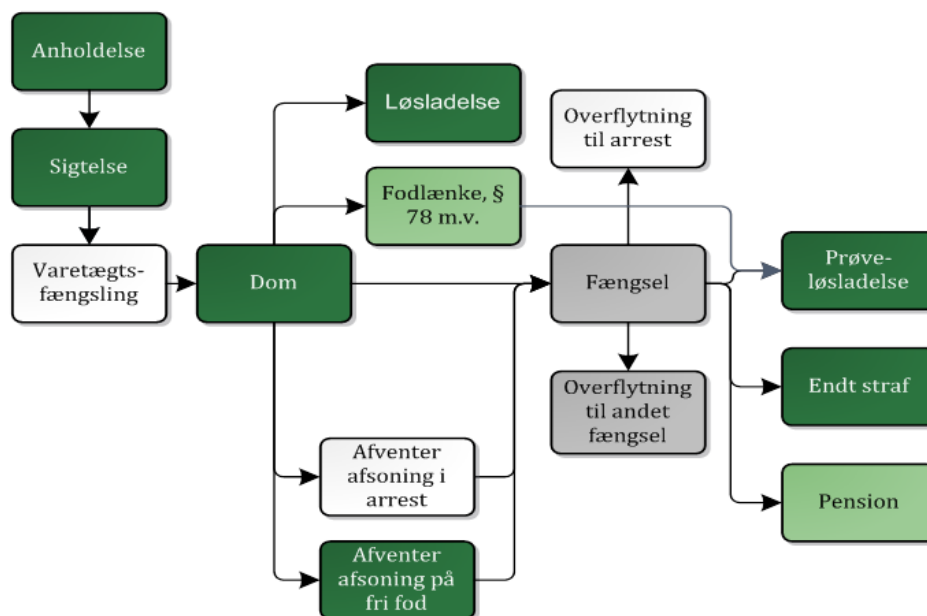
Et typisk forløb

En måde, hvorpå opgavevaretagelsen i fængslerne kan forstås, er ved at se på et typisk forløb fra sigtelse til løsladelse for en person, der idømmes en fængselsstraf. Et sådan forløb er illustreret i figur 4.1. Forløbet gennemleveres ikke nødvendigvis fra start til slut af alle.

De forskellige trin i forløbet er markeret med fire farver, der angiver, i hvilken fysisk enhed personen befinder sig; friheden¹⁷ (**hvid**), arresten (**mørkegrøn**), fængslerne (**grå**) eller en anden institution, enten i Kriminalforsorgen eller i andet regi (**lysegrøn**).

¹⁷ "Friheden" anvendes inden for kriminalterminologien om det, der foregår uden for murene, altså det modsatte af indsat. Man kan godt opholde sig i friheden uden at være på "fri fod" (fx i forbindelse med udgang eller prøveløsladelse).

Figur 4.1 Et typisk forløb



Efter en anholdelse starter et forløb med, at en borger sigtes for en lovovertrædelse – i 2010 foretog politiet ca. 112.000 sigtelser (Politistatistik.dk). En person, som er blevet anholdt af politiet, skal fremstilles i grundlovsforhør inden for 24 timer. Her vurderer en dommer, om der er grundlag for en varetægtsfængsling – i 2010 blev der foretaget ca. 7.700 varetægtsfængslinger af ca. 6.800 personer (Danmarks Statistik, Kriminalitet, 2010). Der findes en række betingelser, som skal være opfyldt, for at en person kan varetægtsfængsles.¹⁸ Varetægtsfængslede er som oftest indsat i den lokale arrest¹⁹. Varetægtsfængslingen skal fornyes mindst hver 4. uge.²⁰ Hvis den sigtede ikke varetægtsfængsles, befinder denne sig på fri fod indtil domsafsigelse.

Hvis den sigtede kendes skyldig (og idømmes en ubetinget straf), er næste skridt normalt afsoning af straffen i et åbent eller lukket fængsel. I 2010 blev der afsagt omkring 10.000 ubetingede domme (Danmarks Statistik, Statistikbanken). Visse grupper af dømte har mulighed for at ansøge Direktoratet for Kriminalforsorgen om at afsones i eget hjem med fodlænke frem for i et fængsel. I 2010 ansøgte omkring 3.100 dømte om afsoning med fodlænke, og af disse fik ca. 2.000 tilladelse, og 1.900 blev igangsat (Kriminalforsorgens statistik, 2010). Ligeledes har visse grupper mulighed for at afsones uden for Kriminalforsorgen, fx på en sikret institution (unge under 18 år) eller på en behandlingsinstitution (misbrugere). Dette er de såkaldte § 78-anbringelser. I 2010 blev der foretaget i alt 244 § 78-anbringelser, heraf 75 grundet ung alder (Kriminalforsorgens statistik, 2010).

¹⁸ Retsplejelovens § 762.

¹⁹ Som kan være et arresthus eller en arrestafdeling i et fængsel – i København er det Københavns Fængsler.

²⁰ Retsplejelovens § 767.

Fængselsafsoning sker ikke altid i umiddelbar forlængelse af dommen. Den mellemliggende periode tilbringes i frihed eller i arresten, alt efter om den dømte vurderes farlig eller i risiko for at flygte.

Under afsoningen kan der opstå situationer, hvor den indsatte overføres til en anden enhed i Kriminalforsorgen. Overførslerne kan foregå mellem ensartede afsoningsinstitutioner (fx fra et åbent fængsel til et andet), mellem åbne og lukkede fængsler eller mellem arresthuse og fængsler. Overførslerne er ofte planlagte (fx pga. kapacitetshensyn eller når grundlaget for anbringelse i lukket fængsel ikke længere er til stede), men de kan også være uplanlagte, fx pga. forsøg på undvigelse eller handel med eller besiddelse af euforiserende stoffer.²¹ I 2010 skete der 514 uplanlagte overførsler fra åbne fængsler (Kriminalforsorgens statistik, 2010), mens de planlagte overførsler ikke er opgjort.

Fængselsafsonere kan, når forskellige forhold er opfyldt, prøveløslades, inden hele straffen er udstået. Prøveløsladelsen sker normalt, når to tredjedele af straffen er udstået, men under visse omstændigheder kan man prøveløslades efter udståelse af halvdelen af straffen. Personer, der afsoner under 3 måneder, prøveløslades normalt ikke. Prøveløsladelse kan ske med eller uden tilsyn. Såfremt man prøveløslades med tilsyn, varetages dette tilsyn af Kriminalforsorgen i Frihed (KiF). En anden løsladelsesmåde er udstationering til en af Kriminalforsorgen pensioner, som er udslusningshjem, hvor den dømte afsoner den sidste del af straffen og samtidig hjælpes til et liv i frihed.

Kriminalforsorgens arbejde, herunder fængselsdrift, er dermed præget af en kompleks struktur med mange snitflader mellem forskellige enheder og systemer, både inden og uden for Kriminalforsorgens regi. Der tages udgangspunkt i en forståelse for denne kompleksitet og gensidighed i opgavevaretagelsen, når opgaverne kortlægges og vurderes i forhold til muligheder og virkninger ved at skabe af konkurrence om opgaverne.

4.2 De danske fængsler

Langt størstedelen af opgaverne i forbindelse med fængselsdriften varetages af offentlige aktører, primært fastansat personale i fængslerne. Der findes ikke private fængsler i Danmark. tabel 4.2 viser en række nøgletal for fængselsdriften i Danmark. Økonomien beskrives yderligere i næste afsnit.

²¹ Anbringelses- og overførselsbekendtgørelsen.

Tabel 4.2 Nøgletal for fængseldriften i Danmark 2011

Samlet størrelse	I 2011 var der gennemsnitligt 1.335 indsatte i de åbne fængsler og 908 i de lukkede fængsler. Hvis alle åbne og lukkede pladser tælles med (dvs. inkl. arresthuse m.m.) var der i 2011 i gennemsnit 3.065 indsatte.					
Kapacitet	1.371 åbne pladser og 943 lukkede pladser i 2011 i fængslerne.					
Udvikling i antal indsatte	Nyindsættelser i fængsler og arresthuse	2007	2008	2009	2010	2011
		15.011	14.197	14.244	14.469	13.946
Belægning	Den gennemsnitlige udnyttelse af Kriminalforsorgens institutioner var i 2009 og 2010 på henholdsvis 92,4 pct. og 96,3 pct., men steg til 97,7 pct. i 2011. Det er det højeste niveau i mange år. Belægningsprocenten i 2011 dækker over en udnyttelse af de åbne fængsler med 97,4 pct., de lukkede fængsler med 96,2 pct. og arresthusene, inklusive Københavns Fængsler, med 98,6 pct.					
Antal fængsler	13 fængsler + Københavns Fængsler					
Gennemsnitligt antal indsatte pr. fængsel	Der er gennemsnitligt 173 indsatte pr. fængsel.					
Årlige samlede omkostninger	Driftsomkostninger for hele Kriminalforsorgen	2007	2008	2009	2010	2011
		2.563 mio. kr.	2.553 mio. kr.	2.754 mio. kr.	2.563 mio. kr.	2.553 mio. kr.
Gennemsnitlige omkostninger pr. indsat	(pris pr. fangedag i årets priser)	2007	2008	2009	2010	2011
	Lukkede fængsler	1.937 kr.	1.973 kr.	1.940 kr.	1.972 kr.	1.957 kr.
	Åbne fængsler	1.038 kr.	1.158 kr.	1.167 kr.	1.294 kr.	1.298 kr.
	Omkostningen i 2011 lå på niveau med 2010, når man tager højde for den generelle prisudvikling. Når udgifterne ikke er steget, skyldes det, at udnyttelsesgraden i 2010 og 2011 har været højere end normalt. Det har påvirket prisen pr. fangedag i nedadgående retning.					
Antal ansatte i fængselsvæsenet	Antal årsværk i hele Kriminalforsorgen	2007	2008	2009	2010	2011
		4.886	4.857	4.983	4.965	5.003
Recidiv	Recidiv i 2011 målt som tilbagefald inden for 2 år var 36,8 pct. for fængselsdømte. Recidiv er steget siden 2008. Dette skal dog ses i lyset af ændringer i lovgivning og øget brug af fodlænke.					
	Recidiv (for løsladte fra fængsler to år tidligere)	2008	2009	2010	2011	
		31,4 %	32,2 %	33,7 %	36,8 %	

Kilde: Kriminalforsorgens statistik 2011 og Årsrapport 2011 og 2009 samt udtræk fra Kriminalforsorgens ABC-model.

Boks 4.1 Recidiv

Recidiv er et begreb, der anvendes inden for kriminologien om tilbagefaldet til kriminalitet for dømte personer. I Danmark defineres recidiv som tilbagefald til ny ubetinget dom eller ny betinget dom med tilsyn, herunder samfundstjenestedom. Den nye dom defineres som den første dom i observationsperioden efter løsladelse fra fængsel eller påbegyndelse af en tilsynsforanstaltning, dvs. datoen for modtagelse af dommen i Kriminalforsorgen. Recidivperioden regnes fra det tidspunkt, hvor klienten løslades eller påbegynder tilsynet, og den maksimale individuelle opfølgingsperiode er to år. (Kriminalforsorgens recidivstatistik, 2010). I andre lande anvendes der ikke nødvendigvis samme recidivdefinition.

Som nævnt ovenfor findes der 13 fængsler i Danmark. Der findes otte regulære åbne fængsler, hvor Statsfængslet i Midtjylland dog består af to geografiske enheder. De fem lukkede fængsler udgøres af tre fængsler for "almindelige" afsonere (Nyborg, Østjylland og Vridsløselille), Statsfængslet i Ringe, som fortrinsvis er for unge afsonere, og Anstalten ved Herstedvester, som særligt er for sexkriminelle afsonere, afsonere fra Grønland og indsatte, der har behov for psykiatrisk/psykologisk hjælp. Der er planlagt byggeri af et nyt lukket fængsel på Falster ("Statsfængslet på Nordfalster"), som forventes klar ultimo 2015. Institutionen for frihedsberøvede asylansøgere Ellebæk regnes ikke her som et egentligt fængsel og inddrages heller ikke i denne analyse.

Københavns Fængsler, som består af Vestre Fængsel, Blegdamsvejens Fængsel og Politigårdens Fængsel, er egentlig arresthuse, dvs. at det primært tager sig af varetægtsfængslede og

personer, som blandt andet af sikkerhedsmæssige årsager ikke kan anbringes i et almindeligt fængsel. Københavns Fængsler adskiller sig fra landets øvrige arresthuse i forhold til blandt andet størrelse og ledelsesstruktur og minder derfor i højere grad om landets fængsler end arresthusene. Københavns Fængsler medtages derfor delvist i analysen. Tabel 4.3 viser en oversigt over de danske fængsler og andre enheder.

Tabel 4.3 De danske fængsler - kapacitet

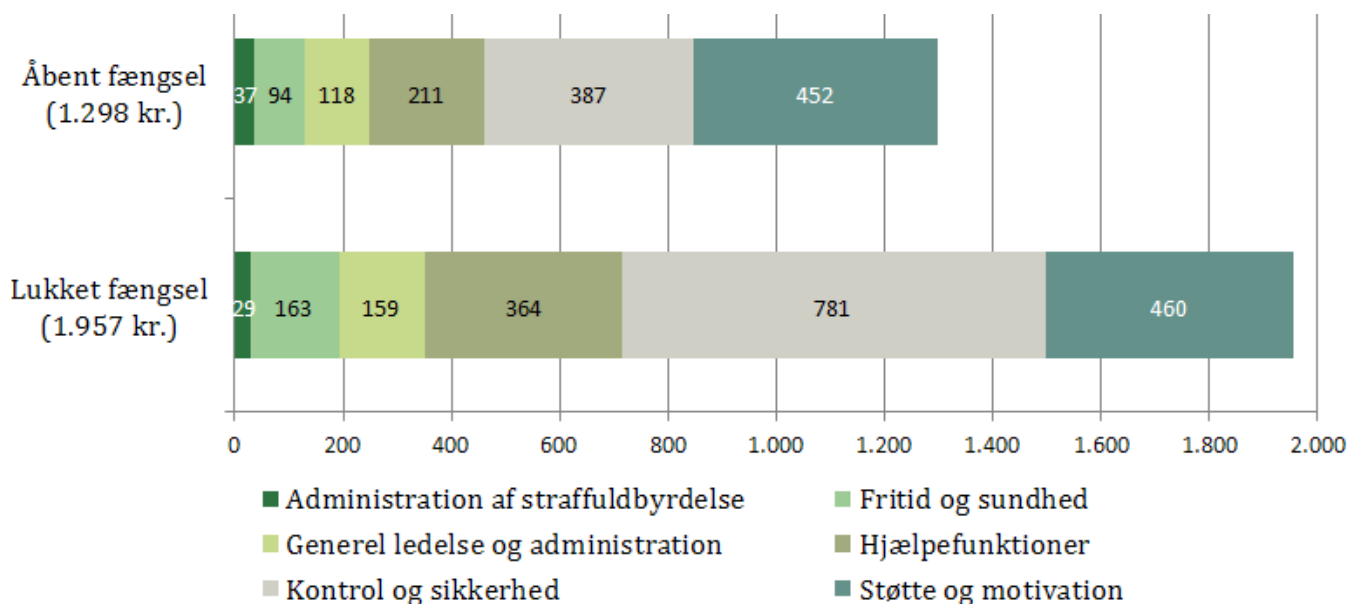
Åbne fængsler	Antal pladser	Bemærkninger
Statsfængslet i Jyderup	162	
Statsfængslet ved Sønder Omme	195	
Statsfængslet Møgelkær	176	
Statsfængslet i Midtjylland		
- Fængslet i Nr. Snede	175	
- Fængslet Kærshovedgård	129	
Statsfængslet på Kragsskovhede	211	
Statsfængslet på Søbysøgård	134	
Statsfængslet Renbæk	160	
Statsfængslet ved Horserød	221	
Lukkede fængsler	Antal pladser	Bemærkninger
Statsfængslet i Nyborg	243	
Statsfængslet i Ringe	86	
Statsfængslet Østjylland	228	
Statsfængslet i Vridsløselille	241	
Anstalten ved Herstedvester	138	Sædelighedsdømte, indsatte fra Grønland og indsatte med behov for psykiatrisk/psykologisk hjælp og behandling
Statsfængslet på Nordfalster - forventes klar ultimo 2015	250	
Andre	Antal pladser	Bemærkninger
Institutionen for frihedsberøvede asylansøgere Ellebæk	118	Asylansøgere
Københavns Fængsler		Arresthuspladser samt afsoningspladser i Vestre Fængsel til negativt stærke indsatte
- Vestre Fængsel	545	
- Blegdamsvejens Fængsel		
- Politigårdens Fængsel		
36 lokale arresthuse	1150	Arresthusenes størrelse varierer fra omkring 10 til 75 pladser

Kilde: Kriminalforsorgen.dk

4.3 Økonomiske nøgletal

Som vist i tabel 4.2 var omkostningerne for en plads i 2011 i et åbent fængsel i gennemsnit 1.298 kr. dag, mens en plads i et lukket fængsel kostede 1.957 kr. pr. dag, svarende til en årlig pris på hhv. 473.922 og 714.162 kr. Denne pris er baseret på en totalfordeling af samtlige omkostninger relateret til afsoning i fængslerne, herunder omkostninger uden for fængslerne, fx i Direktoratet for Kriminalforsorgen. Figur 4.2 viser, hvilke elementer denne pris består af.

Figur 4.2 Omkostninger pr. indsat pr. dag fordelt på typer af omkostninger, 2011



Note: Beregningen er opgjort for de 3.065 indsatte på åbne og lukkede pladser i alle institutioner (ikke kun fængsler).

Kilde: Kriminalforsorgens ABC-model, 2011.

"Administration af straffuldbyrdelse" vedrører primært udgifter til Direktoratet for Kriminalforsorgen. "Generel ledelse og administration" vedrører generelle ledelsesmæssige aktiviteter på de enkelte enheder, og "hjælpefunktioner" vedrører it, kantine, Kriminalforsorgens uddannelsescenter m.v. "Fritid og sundhed", "kontrol og sikkerhed" og "støtte og motivation" er aktiviteter, der i højere grad vedrører de indsatte direkte. "Fritid og sundhed" berører aktiviteter i tidsrummet kl. 15-8 og diverse sundhedsrelaterede udgifter, mens "støtte og motivation" knytter sig til beskæftigelsen (arbejde, uddannelse, misbrug, programmer) i tidsrummet kl. 8-15 samt til forsorgsopgaver.

En stor del af omkostningerne til de lukkede og åbne fængsler samt arresthusene går til kontrol og sikkerhed, mens også støtte og motivation fylder meget. Som nævnt dækker dette over samtlige omkostninger, som relaterer sig til afsoning i fængslerne, og er dermed ikke et udtryk for den økonomiske volumen af den del af fængselsdriften, som ligger inden for denne analyses fokus. Herunder beskrives dette nærmere.

Økonomisk volumen af fængselsdriften i Danmark

Kriminalforsorgens samlede nettoomkostninger udgjorde i 2011 ca. **2,8 mia. kr.** inkl. en række satspuljebestillinger til forskellige projekter (omkring 0,1-0,2 mia. årligt). Som afsnit 4.1 viser, omhandler Kriminalforsorgens opgaver meget mere end drift af åbne og lukkede fængsler. I tabel 4.4 nedenfor er Kriminalforsorgens omkostninger fordelt på de forskellige typer af ydelser (pladser). Der er tale om en totalfordeling af omkostningerne, efter hvilke ydelser omkostningen bidrager til. Opdelingen er dermed identisk med den opgørelse, der ligger til grund for opgørelsen af prisen pr. fangedag, som er opgjort i afsnittet ovenfor.

Tabel 4.4 Kriminalforsorgens omkostninger fordelt på pladstyper, 2011

Pladstyper	Omkostninger	Andel
Lukkede pladser	1.112 mio. kr.	40 %
Åbne pladser	715 mio. kr.	26 %
Arresthuspladser (inkl. Københavns Fængsler)	494 mio. kr.	18 %
Pensionspladser	93 mio. kr.	3 %
Pladser i Grønland	83 mio. kr.	3 %
Tilsyn m.m. under KiF	259 mio. kr.	9 %
I alt	2.755 mio. kr.	100 %

Note: Andelen summer ikke til 100 pct. pga. afrundinger.

Kilde: Kriminalforsorgens ABC-model, 2011.

Driften af fængselspladser (åbne og lukkede) udgør således omkring 1,8 mia. kr. (1,1 + 0,7 mia. kr.) eller ca. to tredjedele af de samlede omkostninger på ca. 2,8 mia. kr. Dette er altså alle de omkostninger, der relaterer sig til afsoning. Disse omkostninger dækker over en række omkostninger, som afholdes i fængslerne og en række omkostninger, der afholdes uden for fængslerne.

Da denne analyse fokuserer på *driften* af fængslerne og de opgaver, som varetages inden for murene, er der behov for en yderligere opdeling af omkostningerne. I tabel 4.5 nedenfor er omkostningerne til lukkede og åbne pladser fordelt efter den enhed, hvor omkostningen afholdes.

Tabel 4.5 Omkostningerne til åbne og lukkede pladser fordelt på enheder, hvorfra omkostningen afholdes

(mio. kr.)	Lukkede fængsler ^a	Åbne fængsler	Københavns Fængsler	Ellebæk	Arresthuse og KiF	Fællesudgifter og KUC	I alt
Lukkede pladser	615	0	293	42	0	125	1.076
Åbne pladser	0,9	621	0	0	0	68	689
Arrestpladser	0,6	0	0	0	440	34	474
I alt	617	621	293	42	440	227	

Note a: De lukkede fængsler er inkl. Herstedvester. Tallene i denne tabel stemmer ikke 100 pct. overens med tallene i tabel 4.4 på grund af mindre forskelle i måden, hvorpå de er udtrykt.

Kilde: Kriminalforsorgens ABC-model, 2011.

Det ses, at hvis det er omkostninger, der afholdes i fængslerne (de åbne fængsler og de lukkede fængsler inkl. Herstedvester), som medregnes, udgør de samlede omkostninger ca. 1,25 mia. kr. (617 mio. + 621 mio. kr.). Af de resterende ca. 0,55 mia. kr. afholdes ca. 0,35 mia. kr. i Københavns Fængsler og Institutionen for frihedsberøvede asylansøgere Ellebæk. Disse institutioner er ikke egentlige fængsler, og medtages derfor ikke i analysen. De resterende 0,2 mia. kr. er fællesudgifter afholdt i Direktoratet for Kriminalforsorgen og Kriminalforsorgens uddannelsescenter. En del af disse fællesudgifter er deciderede myndighedsopgaver, mens en del har mere administrativ og driftsmæssig karakter. Det har ikke været muligt at opgøre, hvorledes disse fordeler sig.

Der er dermed tale om en samlet omkostning på ca. 1,25 mia. kr. inden for murene i fængslerne. Dertil kommer yderligere 0,2 mia. kr., hvoraf en del evt. kan medtages.

Kriminalforsorgen ejer en stor del af deres bygninger og har derfor udgifter til renter og afskrivninger. I relation til denne analyse fokuserer vi på mulighederne for at skabe konkurrence om driftsopgaver i fængslerne, vil det ikke give mening at indregne renter og afskrivninger. Tabel 4.6 viser fordelingen af omkostningerne på hhv. løn (ansatte i fængslerne), afskrivninger, renter og øvrige omkostninger.

Tabel 4.6 Omkostningerne i lukkede og åbne fængsler samt Københavns Fængsler fordelt på typer af omkostninger

	Løn	Afskrivninger	Renter	Øvrigt ^b	I alt
Lukkede og åbne fængsler^a	883 mio. kr.	49 mio. kr.	48 mio. kr.	262 mio. kr.	1.242 mio. kr.
	68 %	4 %	4 %	24 %	100 %
Københavns Fængsler	255 mio. kr.	5 mio. kr.	5 mio. kr.	51 mio. kr.	317 mio. kr.
	81 %	2 %	2 %	16 %	100 %

Note a: De lukkede fængsler er inkl. Herstedvester.

Note b: "Øvrigt" dækker blandt andet over eksterne tjenesteydelser (fx læger). Tallene i denne tabel stemmer ikke 100 pct. overens med tallene i tabel 4.4 og tabel 4.5 på grund af mindre forskelle i måden, hvorpå de er udtrykt.

Kilde: Kriminalforsorgens ABC-model, 2011.

Lidt under 0,1 mia. kr. (49 + 48 mio. kr.) af de ca. 1,25 mia. kr. går altså til renter og afskrivninger – primært af bygninger.

Fordelingen af de 262 mio. kr. i de lukkede og åbne fængsler under "øvrigt" vises i tabel 4.7.

Tabel 4.7 Fordelingen af de øvrige omkostninger

	Åbne og lukkede fængsler ^a	Andel af samlede omkostninger
Læger, tandlæger, psykologer m.v.	17 mio. kr.	1 %
Konsulenter	25 mio. kr.	2 %
Arbejdspenge	55 mio. kr.	4 %
Kost og kostpenge	57 mio. kr.	4 %
Bygningsdrift, energi og skatter	52 mio. kr.	4 %
Bygningsvedligehold	12 mio. kr.	1 %
Intern handel	-19 mio. kr.	-
It og telefoni drift	5 mio. kr.	0 %
Øvrig drift ikke omfattet af ovenstående	100 mio. kr.	8 %
Øvrige kontantgodtgørelser	12 mio. kr.	1 %
I alt øvrigt	262 mio. kr.	24 %

Note a: De lukkede fængsler er inkl. Herstedvester.

Kilde: Kriminalforsorgens ABC-model, 2011.

Samlet set er de direkte omkostninger i fængslerne ca. 1,25 mia. kr., hvoraf ca. 0,1 mia. kr. er afskrivninger og renter og ca. 0,1 er lovmæssige udbetalinger til de indsatte.

Konklusionen er, at de samlede omkostninger til de opgaver, som kan ses som "udbudsegnede, er ca. *en milliard kroner*, som ligger inden for analysens afgrænsning. Dvs., at det er de opgaver, som der principielt kan skabes konkurrence om inden for fængselsdriften. Dertil kommer ca. 0,2 mia. kr., som relaterer sig til fængselsdriften, men ikke afholdes i fængslerne. Til dette skal det bemærkes, at:

- » En stor del af omkostningerne udgøres af løn til fængselsbetjente. Således er der omkring 1.850 uniformerede årsværk og omkring 250 betjente under uddannelse i fængslerne²².
- » Omkostningerne fordeler sig på 13 geografiske enheder
- » Der er tale om nettoomkostninger. Dvs. at fx indtægten fra Kriminalforsorgens produktionsvirksomhed er modregnet.
- » En del af omkostningerne går til varekøb eller køb af tjenesteydelser ifm. rene driftsopgaver, fx håndværkere. Der er allerede skabt konkurrence om disse eller igangsat initiativer, som skal sikre større grad af konkurrence om opgaverne.
- » De 0,2 mia. kr. i indirekte omkostninger dækker både over myndighedsopgaver, sagsbehandling og opgaver af mere administrativ karakter. Det er ikke muligt at opgøre, hvorvidt visse af disse opgaver vil bortfalde/kunne overføres til leverandøren som følge af, at der skabes konkurrence om fængselsdriften. Et væsentligt forhold her er dog, at en række af disse hjælpefunktioner har snitflader til andre enheder i Kriminalforsorgen (fx arresthuse-
ne).

Dette uddybes i det følgende kapitel, hvor der ses nærmere på de enkelte opgaver, som varetages i fængslerne, herunder omkostningerne til disse. Dermed belyses det nærmere, i hvor høj grad der allerede er skabt konkurrence om de identificerede omkostninger, og hvorledes disse fordeler sig på løn til forskellige personalegrupper og andre omkostninger.

²² Dette tal er inkl. Københavns fængsler og Ellebæk.

Kapitel 5

Opgavevaretagelsen i de danske fængsler

I dette kapitel defineres og beskrives de konkrete opgaver, som varetages i de danske fængsler. Formålet er dels at give et billede af den danske fængselsdrift i dag og dels at skabe et sammenligningsgrundlag for de udenlandske erfaringer. Beskrivelserne tager afsæt i 10 konkrete opgaver af større eller mindre økonomisk omfang fra ca. 9 mio. kr. til 483 mio. kr. årligt. Fælles for mange af opgaverne er, at en større eller mindre del varetages af fængselsbetjentene, som således har berøring med størstedelen af fængselsdriften. Et andet fællestræk for flere opgaver er, at de indsatte er involveret i opgaveløsningen, f.eks. facilities management opgaver, som varetages som en del af den arbejdsmæssige beskæftigelse for de indsatte.

Der er kun i mindre omfang skabt konkurrence om de 10 opgaver i den danske fængselsdrift. Dog er der i dag skabt konkurrence om en del af de rene driftsrelaterede indkøbsopgaver (dvs. indkøb af varer og tjenester, som ikke direkte relaterer sig til de indsatte – fx rengøringsmidler og håndværkere), og derudover er der en række initiativer på vej på dette område, som forventes at øge brugen af udbud inden for disse områder. Inden for it og større opgaver vedr. bygningsdrift anvendes der i høj grad udbud i dag. Af opgaver med relation til de indsatte er misbrugsbehandling det område, hvor der på nuværende tidspunkt er skabt mest konkurrence.

I kapitlets første afsnit beskrives baggrunden for denne overordnede opgaveinddeling, hvorefter de enkelte opgaver beskrives i forhold til lovgivning, daglig praksis, aktører og snitflader til andre opgaver. For hver opgave angives de samlede omkostninger til opgavevaretagelsen på baggrund af tal fra Kriminalforsorgens ABC-model. Dette skal ses som en uddybning af den gennemgang af omkostninger, som blev vist i kapitel 4.

For hver opgave beskrives endvidere den nuværende konkurrence om varetagelsen af opgaven i Danmark og de initiativer, som er på vej på dette område. Som tidligere beskrevet skabes der konkurrence om opgaverne inden for misbrugsbehandling af de indsatte i de danske fængsler, og disse erfaringer beskrives nærmere i afsnittet om misbrugsbehandling.

5.1 Identifikation af opgaver i de danske fængsler

Kriminalforsorgen har udarbejdet en ABC-model²³, hvori omkostningerne er grupperet i seks hovedaktiviteter. Disse beskrives nærmere i tabel 5.1 nedenfor. I tabellen er der ligeledes angivet de samlede nettoomkostninger for de åbne og lukkede fængsler (inkl. Herstedvester) for hver aktivitet for at give en indikation af den økonomiske volumen af disse opgaver.²⁴ Det er ikke muligt at opdele tallene fra ABC-modellen i indtægter og omkostninger, og alle tallene i det følgende er derfor nettoomkostninger.

²³ ABC=Activity Based Costing.

²⁴ Som beskrevet i afsnit 4.3 er der dog en væsentlig del af disse omkostninger, som går til renter og afskrivninger. Under afsnittene for de enkelte opgaver opgøres renter og afskrivninger.

Tabel 5.1 Hovedaktiviteterne i ABC-modellen

Hovedaktivitet	Beskrivelse	Omkostninger for fængsler ^a
Kontrol og sikkerhed	Vedrører hovedsagligt det uniformerede personale og udgifter afledt af den statiske såvel som dynamiske sikkerhed i alle døgnets 24 timer.	483 mio. kr.
Støtte og motivation	Knytter sig primært til beskæftigelsen (arbejde, uddannelse, misbrug, programmer) af de indsatte i tidsrummet kl. 8-15, men vedrører også forsorgsopgaver i bred forstand fra socialrådgivning og sagsbehandling i fængsler.	441 mio. kr.
Fritid og sundhed	Berører aktiviteter i tidsrummet kl. 15-8 i fængslerne samt diverse sundhedsrelaterede tjenesteydelser og udgifter afledt af disse.	109 mio. kr.
Administration af straffuldbyrdelse	Vedrører primært udgifter i Direktoratet til varetagelsen af klientsagsbehandling, udviklingstiltag og de lovgivningsmæssige samt ministerorienterede aktiviteter under Justitsministeriets område.	27 mio. kr.
Generel ledelse og administration	Omhandler aktiviteter i forbindelse med generelle ledelsesmæssige opgaver samt administrative aktiviteter, herunder økonomiforvaltning samt byggeadministration og administration af produktionsvirksomheden.	75 mio. kr.
Hjælpefunktioner	Omhandler aktiviteter, der understøtter alle øvrige hovedaktiviteter/formål såsom it, betjentstue/ viceværtfunktioner, kantine og Kriminalforsorgens uddannelsescenter.	107 mio. kr.
I alt		1.242 mio. kr.

Note a: Omkostningerne er for de lukkede fængsler, de åbne fængsler og Herstedvester. Omkostninger er opgjørt efter den tilgang, som anvendes i tabel 4.5. Dvs. opgørelse dækker over de omkostninger, der afholdes i de lukkede og åbne fængsler, som organisatoriske enheder.

Kilde: Kriminalforsorgens ABC-model, 2011.

Som beskrevet i afsnit 4.3 indgår der i ABC-modellen en række omkostninger til opgaver, som ikke nødvendigvis relaterer sig til selve driften af fængsler, men som snarere er generelle omkostninger, som relaterer sig til driften af en offentlig organisation eller opgaver, som går på tværs af alle Kriminalforsorgens opgaver. Der er tale om ca. 0,2 mia. kr. udover ovenstående beløb.

Det skal bemærkes, at administration af straffuldbyrdelse, efter aftale med Udbudsrådets sekretariat, ikke er fundet relevant at diskutere i forhold til analysens formål, da der er tale om en myndighedsopgave. Denne udelades derfor i det efterfølgende.

Som udgangspunkt anvendes de fem resterende hovedaktiviteter fra ABC-modellen som grundlag for opgavegrupperingen. Opdelingen i hovedaktiviteterne i ABC-modellen er dog for overordnet til, at der er tale om klart afgrænsede opgaver, som kan være genstandsfelt for analysen. Der er derfor behov for en mere nuanceret opdeling. I ABC-modellen arbejdes med et mere detaljeret aktivitetsniveau bestående af i alt 51 underaktiviteter. Dette vurderes dog at være en for omfattende inddeling. Rambøll har foretaget en opdeling i 10 opgaver, som findes tilpas afgrænsede til at kunne anvendes som genstand for analysen, og som samtidigt tager højde for den kompleksitet, der er i opgaverne. De ti opgaver ses i højre kolonne i tabel 5.2.

Tabel 5.2 **Oversigt over den anvendte opgaveinddeling**

Hovedaktivitet	Anvendt opgaveinddeling:
Kontrol og sikkerhed	1. Kontrol og sikkerhed
Generel ledelse og administration	2. Generel ledelse og administration
Støtte og motivation	3. Arbejdsomæssig beskæftigelse af indsatte
	4. Uddannelse af indsatte
	5. Misbrugsbehandling
Fritid og sundhed	6. Socialfaglig støtte
	7. Fritid
Administration af straffuldbyrdelse	8. Sundhed
Hjælpefunktioner	(Inddrages ikke)
	9. Facilities management
	10. It

I det følgende vil disse 10 opgaver blive beskrevet i forhold til blandt andet lovgivning, aktører og praksis. Derudover vil det blive beskrevet, i hvor høj grad der skabes konkurrence om opgaven i dag, og den samlede økonomiske volumen vil blive belyst. Opgørelsen af den økonomiske volumen er baseret på Kriminalforsorgens ABC-model, og det skal bemærkes, at denne model bygger på en række fordelingsnøgler og gennemsnitsbetragtninger og dermed ikke angiver det faktiske ressourceforbrug. Det vurderes dog, at ABC-modellen giver et godt overblik over volumen af de enkelte opgaver, hvilket er brugbart i forhold til indeværende analyse.

5.2 Kontrol og sikkerhed

I de danske fængsler er kontrol- og sikkerhedsaspektet dækket af to elementer, hhv. den statiske og dynamiske sikkerhed.

Den statiske del er de fysiske og tekniske dele af sikkerheden. Det drejer sig for eksempel om mure og hegn om fængslerne, overvågningskameraer og låste døre. Der er scanningskameraer, der skal forhindre indsmugling, og personalet har stave, håndjern, skjolde mv. til rådighed.

Den dynamiske del drejer sig om kontakten mellem personalet og de indsatte. Idéen er, at en god kontakt sikrer, at konflikter bliver taget i opløbet. De danske fængselsbetjente varetager dermed en lang række opgaver udover de rene sikkerhedsopgaver. Det dynamiske sikkerhedsaspekt er en grundlæggende værdi i det danske fængselsvæsen. Den dynamiske sikkerhed giver anledning til en lang række snitflader mellem forskellige opgaver, hvor bindeledet er fængselsbetjentene.

En anden opdeling af kontrol- og sikkerhedsområdet er, om der i opgaverne er direkte kontakt med de indsatte. Opgaver som overvågning, sikkerheden udadtil, modtagelse af besøgende m.m. involverer ikke direkte kontakt med de indsatte.

Selvom hverdagen i fængslet består i høj grad af aktiviteter, bistand til og behandling af de indsatte, er sikkerhedselementet i fængslerne det helt centrale element, som adskiller fængselsområdet fra andre områder. Sikkerheden skal dermed tænkes ind i stort set alle opgaver i

fængslerne. I dag sker dette ved, at fængselsbetjentene løser en række af disse opgaver og dermed varetager en dobbeltrolle som ansvarlig for både aktiviteten og for sikkerheden.

Opsyn og kontrol af indsatte

De indsatte skal følge de regler, som gælder for fængslet, og de anvisninger, som personalet giver. Hvis ikke de indsatte følger regler og anvisninger, har personalet mulighed for at gøre brug af forskellige indgreb for at opretholde den nødvendige orden og sikkerhed, fx disciplinærstraf, udelukkelse fra fællesskab og brug af magt og sikringsmidler.

Udover opsynet med de indsatte og opretholdelse af ro og orden foretages der en række andre opgaver i relation til kontrol og sikkerhed i de danske fængsler. Direktoratet for Kriminalforsorgen og fængslet kan uden retskendelse undersøge, hvilke ejendele en indsat har i sin besiddelse i sit opholdsrum eller på sin person, hvis en sådan undersøgelse er nødvendig for at sikre, at ordensbestemmelser overholdes, eller sikkerhedshensyn iagttages²⁵. Herunder er der ligeledes hjemmel til, at fængslets leder eller den, der bemyndiges dertil, kan træffe bestemmelse om, at en indsat skal afgive urinprøve med henblik på at undersøge for eventuel indtagelse af euforiserende stoffer eller andre stoffer, der er forbudt efter regulær lovgivning²⁶.

Besøg

Et andet sikkerhedselement vedrører kontrol af de indsatte og deres besøgende. Besøg er i almindelighed uovervåget i Kriminalforsorgen; dog kan der være tilfælde, hvor ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn påkræver, at et besøg skal gennemføres under overværelse af personale i fængslet²⁷. Der er forskel på, om de besøgene skal kontrolleres og evt. undersøges, alt efter om besøget foregår i et åbent eller lukket fængsel. I lukkede fængsler er det et vilkår for besøgstilladelse, at den besøgende tillader sin yderbeklædning undersøgt og efter anmodning lader sig undersøge af Kriminalforsorgens narkotikahunde²⁸. I åbne fængsler foretages der undersøgelse af yderbeklædning på baggrund af mistanke, mens medbragte tasker m.v. undersøges stikprøvevis.²⁹ Sikkerhedsopgavens omfang varierer således mellem lukkede og åbne fængsler.

Udgang

Indsatte kan få udgang efter reglerne i straffuldbyrdslovens §§ 46-49 samt efter reglerne i udgangsbekendtgørelsen. Ved afgørelse om en udgang skal ske med eller uden ledsagelse, tages der hensyn til formålet med udgangen og risikoen for misbrug. For indsatte, der afsoner i et åbent fængsel, gives udgang i almindelighed uden ledsagelse. Indsatte, der i lukkede institutioner afsoner længerevarende straffe eller, hvor der i øvrigt er en vis undvigelsesrisiko, vil i almindelighed starte deres udgangsforløb med et antal udgange med ledsagelse.³⁰

Fængselsbetjentens uddannelse

Det er fængselsbetjenten, der udfører de kontrol- og sikkerhedsopgaver, som er beskrevet ovenfor. Kriminalforsorgens Uddannelsescenter (KUC) varetager uddannelsen af fængselsbetjentene. Fængselsbetjentenes grunduddannelse varer tre år, og hvert uddannelsesår begynder med et skoleophold på ti uger. Desuden indgår der undervisningsuger i løbet af praktiktiden, den såkaldte virksomhedsforlagte undervisning – fire uger i det første år og to uger i

²⁵ Straffuldbyrdslovens § 60.

²⁶ Straffuldbyrdslovens § 60a.

²⁷ Besøgsbekendtgørelsens § 5.

²⁸ Besøgsbekendtgørelsens §§ 9-10.

²⁹ Dette er dog ved at blive ændret.

³⁰ Udgangsbekendtgørelsens § 13.

hvert af de følgende år. Uddannelsens tre år har hvert et overordnet tema, der afspejler den stigende kompleksitet i uddannelsens indhold og kravene til eleverne:

- » 1. år: Individ. Særligt fokus på viden, færdigheder og kompetencer i forhold til relationsarbejde i Kriminalforsorgens institutioner.
- » 2. år: Institution. Særligt fokus på viden, færdigheder og kompetencer i forhold til miljøarbejde i Kriminalforsorgens institutioner.
- » 3. år: Samfund. Særligt fokus på viden, færdigheder og kompetencer i forhold til socialt arbejde i Kriminalforsorgens institutioner.

Hovedansvaret ligger hos KUC, men langt hovedparten af uddannelsestiden tilbringer eleven på praktikstedet.

Omfang af konkurrence om opgaver inden for kontrol og sikkerhed

Alle opgaver med direkte relation til kontrol og sikkerhedsopgaver i de danske fængsler udføres af offentligt ansatte fængselsbetjente, som er uddannet af Kriminalforsorgen selv. Derudover indgår andre faggrupper som værk mestre og lærere i sikkerhedsberedskabet i forbindelse med de aktiviteter, som de afholder.

Der er skabt konkurrence om indkøb af forskelligt udstyr til brug i kontrol- og sikkerhedsopgaverne. Fx indkøbes testudstyr til urinprøver samlet for alle fængsler efter udbud af opgaven.

Omkostninger til kontrol og sikkerhed

De samlede omkostninger til opgaver vedr. kontrol og sikkerhed udgør 483 mio. kr. Heraf udgøres 84 pct. eller 404 mio. kr. af løn. Den del af omkostningerne, der ikke går til løn, går for en stor dels vedkommende til kostpenge til de indsatte.

Den største post inden for kontrol og sikkerhed er opsyn med de indsatte. Ligeledes udgør forskellige former for kontrol af de indsatte en stor del af omkostningerne. Transporten af indsatte gælder den interne transport ved flytninger, fx mellem fængsler.

Tabel 5.3 Omkostninger til kontrol og sikkerhed

Omkostningsgruppe	Samlet omkostning	Heraf løn	Aktivitet fra ABC-model
Kostpenge til indsatte samt betjentes tid i forbindelse med forplejning af indsatte	74 mio. kr.	17 mio. kr.	Forplejning
Opsyn med indsatte	170 mio. kr.	161 mio. kr.	Opsyn
Kontrol med indsatte	114 mio. kr.	111 mio. kr.	Disciplinære sager, dopingprøver, razziaer, urinprøver, visitationer
Transport	56 mio. kr.	50 mio. kr.	Intern transport Landtransporten Nyborg
Ledsaget udgang	28 mio. kr.	27 mio. kr.	Ledsaget udgang
Besøg	23 mio. kr.	22 mio. kr.	Besøg
Ledelse og administration under kontrol og sikkerhed	17 mio. kr.	16 mio. kr.	Ledelse og administration under kontrol og sikkerhed
Andet	2 mio. kr.	0	Andel kontrol og sikkerhed
I alt	483 mio. kr.	404 mio. kr.	

Kilde: Kriminalforsorgens ABC-model, 2011.

5.3 Generel ledelse og administration

Hvert fængsel har en fængselsinspektør. I fængslerne er der ansat administrative medarbejdere, som tager sig af den daglige økonomi og personaleforhold.

Udover selve myndighedsopgaven varetager Direktoratet for Kriminalforsorgen en stor del af sagsbehandlingen for de indsatte. Direktoratets anmeldelsesenhed afgør, i hvilket fængsel en indsat skal afsone. Direktoratet for Kriminalforsorgen træffer ligeledes afgørelse i en række specifikke sager, hvor den indsatte afsoner fængselsstraf på 8 år eller længere, eller hvis den indsatte skal have ophold i et andet nordisk land samt i de sager, hvor der er uenighed mellem institutionen og vedkommendes bopælskommune eller anklagemyndigheden om prøveløsladelse eller vedkommendes KiF-afdeling om vilkårsfastsættelse³¹. Sagsbehandlingen på den enkelte indsatte sker løbende i det fængsel som pågældende afsoner, der håndteres bl.a. ansøgning om udgang mm. Denne opgave ligger dog i snitfladen mellem myndighedsopgave og ledelsesopgave.

Da meget af ledelsen og styringen af Kriminalforsorgens enheder (de enkelte fængsler, KiF-afdelinger samt arresthuse) sker decentralt, indgås der resultatkontrakter vedrørende de faglige mål og resultatkrav mellem enheden og Direktoratet for Kriminalforsorgen. Kontrakten gør det muligt at føre en regelmæssig og struktureret dialog mellem enheden og Direktoratet for Kriminalforsorgen om opgaver, opgavevaretagelse, resultater og ressourcer samt at synliggøre enhedens mål og resultater. I resultatkontrakterne er der bl.a. mål og resultatkrav om beskæftigelse, uddannelse og misbrugsbehandlingen på de enkelte fængsler, eksempelvis hvor mange misbrugsbehandlingsforløb eller uddannelsesforløb der skal være på de enkelte fængsler.

Grundet den decentrale styring i enhederne er der nogle af de ledelsesmæssige og administrative opgaver, som både er eksisterende centralt og lokalt, det er eksempelvis bogføring, regnskab og økonomistyring. For at sikre opfyldelse af rammestyringen og resultatkontrakten er der økonomichefer ansat på de enkelte fængsler.

Den decentrale styringsmodel medfører, at de enkelte enheder ansætter personale. Afskedigelse af medarbejdere foregår ligeledes decentralt, hvis der er tale om personale, der ikke er tjenestemandansat. Afskedigelse af tjenstemandsansat personale er placeret centralt.

Omfang af konkurrence om opgaver inden for generel ledelse og administration

Medarbejderne i ledelsen og administrationen af fængslet er offentligt ansatte. Indkøb af kontorartikler m.v. sker gennem statens indkøbsaftaler.

I perioden omkring 2008- 2011 var der lagt op til, at dele af Kriminalforsorgens administrationsopgaver skulle indlægges under Økonomistyrelsens Servicecenter, herunder primært bogholderi samt lønadministration. På baggrund af analyser og rapporter om fordele og ulemper heraf, herunder også økonomiske, blev det besluttet, at der i stedet internt skulle oprettes et administrativt fællesskab i Kriminalforsorgen. I den forbindelse er der blevet rykket nogle arbejdsopgaver, som tidligere blev håndteret decentralt, til at blive håndteret centralt i det nye administrative fællesskab. I forbindelse med denne proces var der nogen medarbejderudskiftning. Der blev oprettet en række nye stillinger i Direktoratet (som de medarbejdere, der skulle afskediges fik lov til at søge), da opgavernes omfang blev større, idet det administrative fællesskab skulle håndtere 90 enheder. Den fælles personaleadministration benytter eksterne rådgivere, hvis det er nødvendigt.

³¹ Løsladelsesbekendtgørelsens § 26.

Omkostninger til generel ledelse og administration

De samlede omkostninger til "generel ledelse og administration" udgør 75 mio. kr. Heraf er 91 pct. eller 68 mio. kr. løn. 42 pct. af omkostningerne eller 31 mio. kr. går til "økonomiforvaltning". 23 mio. kr. går til "planlægning og opfølgning", mens 11 mio. kr. går til "personaleadministration". Endelig er der 10 mio. kr., der går til "personaleudvikling", som primært er efteruddannelse af fængselsbetjente.

Tabel 5.4 Omkostninger til generel ledelse og administration

Omkostningsgruppe	Samlet omkostning	Heraf løn	Aktivitet fra ABC-model
Økonomiforvaltning	31 mio. kr.	30 mio. kr.	Økonomiforvaltning
Planlægning og opfølgning	23 mio. kr.	22 mio. kr.	Planlægning og opfølgning
Personaleadministration	11 mio. kr.	9 mio. kr.	Personaleadministration
Efteruddannelse	10 mio. kr.	7 mio. kr.	Personaleudvikling
I alt	75 mio. kr.	68 mio. kr.	

Kilde: Kriminalforsorgens ABC-model, 2011.

Udover de omkostninger, der registreres under "generel ledelse og administration", er der en række administrative omkostninger under de enkelte aktiviteter.

5.4 Arbejdsmæssig beskæftigelse af indsatte

Med *beskæftigelse* i regi af fængsler menes ikke kun arbejde, men også uddannelse, misbrugsbehandling og deltagelse i forskellige andre aktiviteter.

Generelt om beskæftigelsespligten

Som indsat i et fængsel har man ret og pligt til at være beskæftiget, mens man afsoner en fængselsstraf.³² Det betyder, at man enten skal passe et arbejde, en uddannelse, være i misbrugsbehandling eller på anden vis være beskæftiget med en godkendt aktivitet i dagtimerne svarende til en 37 timers arbejdsuge. De indsatte modtager et vederlag for beskæftigelsen.³³ Formålet med denne pligt er dels at skabe en indholdsrig og normal hverdag for de indsatte og dels at udvikle deres personlige, sociale og faglige færdigheder, så de bliver bedre rustet til at leve og fungere i samfundet efter løsladelsen. Dertil kommer, at dette ifølge Kriminalforsorgen er med til at sikre opretholdelsen af den dynamiske sikkerhed, hvor der opnås sikkerhedsmæssige sidegevinster ved personalets deltagelse i aktiviteter, der handler om andet end sikkerhedstjeneste. Vederlaget for beskæftigelsen er på omkring 500 kr. pr. uge.³⁴

Udover beskæftigelsesmulighederne inden for murene kan en indsat, der afsoner fem måneder og derover, i sidste del af afsoningen deltage i andre beskæftigelsesaktiviteter, fx under-

³² Straffuldbydelseslovens § 38.

³³ Straffuldbydelseslovens § 42.

³⁴ Straffuldbydelseslovens § 39.

visning eller arbejde i friheden ved brug af såkaldt frigang.³⁵ Beskæftigelsesgraden i de forskellige fængsler er fastsat med individuelle mål for de enkelte enheder i resultatkontrakterne.

Arbejds­mæssig beskæftigelse

I fængslerne er arbejds­mæssig beskæftigelse enten produktions­virksomhed, intern service eller bygnings­vedligeholdelse. Det samlede antal indsatte, som er beskæftiget dagligt enten i produktions­virksomhed, intern service eller bygnings­vedligeholdelse, er 1.750.

Produktions­virksomheden dækker over træ, metal, tekstil, grafik, produktions­køkken, land­brug eller montage. Hver dag er omkring 875 indsatte i gang på Kriminal­forsorgens egne værksteder og arbejds­pladser. Kriminal­forsorgen fremstiller fx en kontormøbelserie, en køk­kenserie, en kollegiemøbelserie og økologiske produkter fra driften af ca. 3.000 ha. skov- og landbrug samt en række andre produkter. Det er eksempelvis Stats­fængslerne i Sønder Omme og Jyderup, som producerer maden til arresthusene. Derudover samarbejder fængslerne med ca. 450 virksomheder om produktion og montage. For at undgå konkurrence­forvridning er Kriminal­forsorgens produktions­virksomhed underlagt generelle regler om, at deres arbejde skal sælges til markeds­prisen. For alle produkterne findes der præcise retnings­linjer og opgørelser. Derudover er den arbejds­mæssige beskæftigelse i fængslerne underlagt generelle regler om arbejdsmiljø m.m.

Intern service og bygnings­vedligeholdelse omfatter rengørings­arbejde og beskæftigelse som maler, murer, tømrer og gartner mv. Her er der ligeledes omkring 875 indsatte, som er beskæftigede dagligt. Langt de fleste opgaver i relation til fængslets daglige drift varetages dermed af de indsatte selv som en beskæftigelses­aktivitet.

Opgaverne relateret til intern service og drift er organiseret og koordineret enkeltvis på fængslerne, og derved er det decentralt styret. Kriminal­forsorgens produktion er derimod samlet i salgskontoret under Direktoratet for Kriminal­forsorgen, hvor der er ansat to koordinatorer til at varetage dette.

Omfang af konkurrence om opgaver inden for den arbejds­mæssige beskæftigelse af indsatte

De forskellige arbejds­relaterede aktiviteter varetages af de såkaldte værk­mestre, og der benyttes ikke ekstern arbejdskraft eller virksomheder fra friheden til at forestå dele af den arbejds­mæssige beskæftigelse.

Der samarbejdes med en række virksomheder, men ingen af virksomhederne er direkte involveret i de ansattes beskæftigelses­pligt. Årsagerne hertil er blandt andet ifølge Kriminal­forsorgen, at de ansatte, som er i nærheden af de indsatte og derved en del af deres dagligdag, skal kunne håndtere evt. konfliktsituationer, som kan opstå indsatte imellem, eller mellem ansatte og indsatte. Derudover er det ifølge Kriminal­forsorgen en vigtig del af den social­faglige støtte til de indsatte, at alle ansatte omkring den enkelte indsatte bidrager og er involveret i sags­behandling af de enkelte sager. Det gælder ifølge Kriminal­forsorgen ligeledes for værk­mestrene, som ofte lærer de indsatte at kende på andre måder end betjentene.

En værk­mester har en håndværks­mæssig uddannelse og har gennem et obligatorisk toårigt forløb modtaget forskellige kurser og uddannelses­tilbud, herunder om sikkerhed og konflikt­løsning, således at værk­mesteren er i stand til at håndtere evt. konfliktsituationer. Uddannelsen foregår delvist på Kriminal­forsorgens Uddannelses­center og på de enkelte fængsler i form af praktikophold. De første 10 ugers uddannelses­forløb er sammen med fængsels­betjente.

³⁵ Udgangs­bekendtgørelsens §§ 44-49.

Derefter er der to gange fire ugers specifik uddannelse for værk mestre. Derudover er der senere to gange to ugers virksomhedsundervisning. Resten af uddannelsen foregår som praktik i fængslerne. Værkmestrene er offentligt ansatte på tjenestemandsvilkår.

Omkostninger til den arbejdsmæssige beskæftigelse af indsatte

De samlede omkostninger til produktionsvirksomheden er 66 mio. kr. Heraf udgør løn 62 mio. kr. Det skal dog bemærkes, at der er tale om nettoomkostninger, og indtægten fra produktionsvirksomheden er modregnet i de samlede omkostninger på 66 mio. Samlet set er Kriminalforsorgens indtægter fra produktionsvirksomhederne omkring 90 mio. kr. De reelle omkostninger er dermed omkring 156 mio. kr. Det er således reelt omkostninger på 156 mio. kr., der vil kunne skabes konkurrence om.

Den samlede omkostninger til arbejdsmæssig beskæftigelse inden for vedligeholdelse og intern service udgør 83 mio. kr. (Kriminalforsorgens ABC-model, 2011).

I alt udgør de samlede nettoomkostninger til den arbejdsmæssige beskæftigelse (66 + 83 =) 149 mio. kr. Heraf er 8,7 mio. kr. afskrivninger og renter.

Det enkelte fængsels indtægter fra produktionsvirksomhederne medvirker til at dække omkostningerne. De enkelte produktionsbudgetter er udspecificeret pr. fængsel, og indtægterne fra det pågældende fængsels produktionsvirksomheder indgår i det samlede budget for fængslet.

Kriminalforsorgens produktionsvirksomhed anvendes i høj grad internt både i Kriminalforsorgen og i Justitsministeriet, og det anslås, at lidt over halvdelen af produktionen er til egen anvendelse. Det gælder fx produktionskøkkenerne, som leverer mad til arresthusene, og møbelvirksomheden, som leverer møbler til fængslerne.

5.5 Uddannelse for de indsatte

Som beskrevet ovenfor kan beskæftigelsespligten i fængslerne også udføres ved at deltage i uddannelsesaktiviteter.

I fængslerne udbydes almen voksenundervisning (AVU) og forberedende voksenundervisning (FVU). Derudover kan der læses HF i form af selvstudium eller virtuel undervisning (i VUC-regi), og der er mulighed for at tage en erhvervsuddannelse eller deltage i arbejdsmarkedsuddannelser (AMU) i samarbejde med lokale erhvervsskoler. Fængslerne benytter i høj grad egne undervisere (skolelærere og værk mestre) og i mindre grad eksterne undervisere. De enkelte uddannelsesforløb er tilrettelagt efter ønsker og behov hos de indsatte.

Der er ikke lovgivningsmæssig pligt til at udbyde bestemte former for uddannelsesaktiviteter, men Kriminalforsorgen har med normaliseringstankegangen et mål om, at undervisningstilbuddene i videst muligt omfang ligner dem i friheden. Normaliseringstankegangen i Kriminalforsorgen betyder, at forholdene i fængslerne skal indrettes, så de så vidt muligt svarer til forholdene udenfor, herunder at de indsatte bl.a. selv står for tøjvask, madlavning, samt at de har mulighed for at deltage i enten arbejde, uddannelse eller et behandlingsprogram.

I de enkelte resultatkontrakter er der indsat et mål for omfanget af uddannelse på kompetencegivende niveau, dvs. mål for aktiviteten på FVU, AVU og EUD. I de Europæiske fængselsregler er det indskrevet, at undervisningen i fængslerne skal være så bred som muligt, samt at den skal imødekomme de indsattes individuelle behov, samt derudover, at undervisning i læse- og regnefærdigheder samt grund- eller erhvervsuddannelse skal have en høj prioritet (De Europæiske fængselsregler, 2006).

Der er mulighed for at afslutte den kompetencegivende undervisning med såvel interne som eksterne prøver i fængslerne. I de åbne fængsler har de indsatte internetadgang i forbindelse med undervisningen. I de lukkede fængsler har indsatte under uddannelse begrænset adgang til internettet via et sikret pc-netværk.

Omfang af konkurrence om uddannelsesopgaver

Langt størstedelen af undervisningsforløbene til de indsatte gennemføres af undervisere ansat af Kriminalforsorgen. Underviserne er ansat på en overenskomst, og undervisere er ansat på de enkelte fængsler.

Derudover er der mulighed for at købe undervisning ind fra voksenuddannelsescentrene til det enkelte fængsel, hvis der er behov for dette. Der tages enkeltvis stilling til indkøb af undervisningsforløb i fængslerne for de indsatte, hvor det vurderes som en mulighed. Det betyder, at der indkøbes enkelte forløb, og der indkøbes derved ikke en samlet pulje af undervisningsforløb, da de er individuelt tilrettelagt.

Erhvervsuddannelserne i fængslerne er omfattet af taksametersystemet, og der indgås aftaler med den lokale erhvervsskole om uddannelsesforløb. Oftest forløber det således, at selve undervisningen varetages på det pågældende fængsel, men at det er den lokale erhvervsskole, som har ansvaret for niveauet i undervisning. Erhvervsskolerne modtager taksametertilskuddet, og honorerer fængslet for at varetage den del af forløbet, som sker i fængslet. Det samarbejde, der indgås mellem fængslerne og erhvervsskolerne, indgås decentralt med udgangspunkt i hvilket behov for uddannelsesforløb, der er i fængslet, og derefter med en henvendelse til den lokale erhvervsskole, som skønnes at udbyde disse ønskede uddannelsesforløb.

Omkostninger til uddannelse for de indsatte

De samlede omkostninger til undervisning af de indsatte udgør 45 mio. kr. Heraf udgør løn til interne undervisere 35 mio. kr. og afskrivninger 0,07 mio. kr. Dertil kommer, at omkostningerne til den del af undervisningen af de indsatte, som foregår i friheden (under frigang) eller via fjernundervisning, afholdes af andre end Kriminalforsorgen. Ligeledes modtager Kriminalforsorgen taksametertilskud til gennemførelse af erhvervsuddannelsesforløb (Kriminalforsorgens ABC-model, 2011). De reelle omkostninger til uddannelse af indsatte for staten samlet set er dermed større.

5.6 Misbrugsbehandling³⁶

Kriminalforsorgen har en 14-dages behandlingsgaranti for alkohol- og stofmisbrugere.³⁷ Som udgangspunkt skal de indsatte benytte det generelle samfunds behandlingstilbud. Dette kan ske ved, at afsoningen foregår på en § 78-institution, jf. Straffuldbyrdelsesloven, i form af fx døgnbehandling på et misbrugscenter. Denne form for behandling benyttes dog kun i meget lille omfang. I 2010 blev 20 personer § 78-anbragt pga. alkoholmisbrug og 77 personer pga. stofmisbrug (Kriminalforsorgens statistik, 2010). Den øvrige misbrugsbehandling foregår inden for murene. Ved § 78-anbringelser er det kommunen, der afholder udgiften til misbrugsbehandlingen.

³⁶ Følgende er, medmindre andet er angivet, baseret på oplysninger fra Kriminalforsorgens misbrugsansvarlige.

³⁷ Straffuldbyrdelseslovens § 45a og Sundhedslovens § 141.

Der har siden indførelsen af behandlingsgarantien for hhv. stof- og alkoholmisbrugere (i hhv. 2007 og 2005) været et styrket fokus på misbrugsbehandling i fængslerne.³⁸ Behandling skal forstås bredt og omhandler både ambulante behandling (dagbehandling) og døgnbehandling på såkaldte særafdelinger (behandlingsafdelinger). Det kræver dog, at de indsatte selv ønsker behandling, og at personalet skønner dem egnede til behandling. Tidligere har der også været et krav om, at der skulle være mindst tre måneder tilbage af afsoningen, men siden medio 2011 er misbrugsbehandlingen blevet tilbudt alle indsatte (både i arrest og fængsel), uanset retlig status og afsoningslængde.

Misbrugsbehandlingen af indsatte i fængsler er i høj grad baseret på en import-model, hvor private og offentlige behandlingsinstitutioner uden for Kriminalforsorgens regi varetager behandlingen i fængslerne. I 2012 blev der igangsat ca. 2.500 behandlingsforløb i landets fængsler.

Et stort antal af de indsatte har misbrugsproblemer. Kriminalforsorgen vurderer, at det er ca. to ud af tre indsatte, der har et misbrugsproblem. Dog er det ikke alle, som ønsker at modtage behandling. På en given dag er 15-20 pct. af de indsatte i gang med et af Kriminalforsorgens behandlingstilbud.³⁹

Behandling kan inddeles i to hovedgrupper:

- » Højintensiv behandling, som finder sted på særafdelinger, hvor de indsatte ikke har kontakt med andre indsatte i fængslet.
- » Lavintensiv behandling, som parallelt med andre beskæftigelsestilbud finder sted i dagtimerne, hvor deltagerne ikke er isoleret fra andre indsatte.

Det er et mål for Kriminalforsorgen er, at misbrugsbehandlingen på behandlingsafdelingerne (den højintensive behandling) skal være akkrediteret for derved at sikre, at behandlingstilbuddet er kompetent til at praktisere misbrugsbehandling i et fængsel, og at behandlingen kan forventes at bidrage positivt til den indsattes resocialiseringsproces. Den lavintensive behandling skal ikke akkrediteres, men der har været overvejelser om at lave en "akkreditering-light" til disse programmer. Boks 5.1 beskriver denne akkreditering.

Boks 5.1 Akkreditering af misbrugsbehandlingen i de danske fængsler

Akkrediteringskriterier for behandlingstilbuddet er udformet på baggrund af forskning i, hvad der virker i forhold til misbrugsbehandling, og rummer følgende otte kriterier:

1. Behandlingsmodel
2. Målgruppe og deltagergruppe
3. Behandlingsmetoder og motivationsarbejde
4. Varighed, intensitet og struktur
5. Etik
6. Behandlingsforløb og straffuldbyrdelse
7. Personale
8. Dokumentation og kvalitetssikring.

Akkrediteringskriterierne stiller bl.a. krav til det udførende personales kompetencer, uddannelse og erfaring, hvorved der sikres et højt fagligt niveau hos misbrugsbehandlere.

Kriminalforsorgens uafhængige akkrediteringspanel består af 7-8 eksperter inden for forskellige områder af misbrugsbehandling (bl.a. er der eksperter fra Center for Rusmiddelforskning, Statens Serum Institut samt kriminologer). Behandlingsinstitutionerne kan opnå fuld akkreditering, akkreditering med vilkår (om eksempelvis at efteruddanne personalet yderligere inden for enkelte områder) eller manglende akkreditering.

³⁸ Straffuldbyrdelseslovens § 45a.

³⁹ Kriminalforsorgen: Behandlingsindsatsen mod misbrug i fængslerne.

En akkrediteringsproces foregår ved, at der udarbejdes en ansøgning fra behandlingsleverandørens side. Efter at det uafhængige akkrediteringspanel har gennemlæst ansøgningerne, mødes ansøgeren med akkrediteringspanelet og repræsentanter fra fængslet og Direktoratet, hvor de sammen har lejlighed for at gennemgå kriterierne og afklare evt. spørgsmål. Efterfølgende voteres der i det uafhængige ekspertpanel, som beslutter, hvilken akkreditering behandlingsinstitutionerne skal tildeles.

Kriminalforsorgen startede akkrediteringen af misbrugsbehandlingen i 2006. Der blev det fastlagt, at der skal være opfølgning på de enkelte akkrediteringer inden for en femårs periode. Akkrediteringerne følger således ikke nødvendigvis kontraktlængderne, der typisk kan være på fire år. Behandlingsinstitutionerne, som byder på et udbud, behøver ikke på forhånd at være akkrediteret, men der skal være en forventning om, at de kan blive akkrediteret efterfølgende.

Omfang af konkurrence om opgaver inden for misbrugsbehandling

Importmodellen for misbrugsbehandling startede i Statsfængslet Vridsløselille i 1997. Tidligere havde der været såkaldte kontraktafdelinger i fængslerne, hvor de indsatte kunne afsone, såfremt de ikke tog stoffer, med der var ikke reel misbrugsbehandling i fængslerne før 1997.

I 2003 blev importmodellerne på misbrugsbehandling en del af en flerårsaftale for 2004-2007. Her blev reelle behandlingsafsnit udbredt til andre udvalgte fængsler, og der kom misbrugsbehandling i udvalgte arresthuse. Både i 1997 og 2003 var det på forhånd besluttet, hvilke behandlingsinstitutioner der skulle levere behandlingen i fængslerne, og der var derfor ikke konkurrence om ydelserne. I 2005 blev der oprettet yderligere misbrugsbehandlingsafdelinger i fængslerne.

I 2007 blev behandlingsgarantien på misbrugsbehandling (som var gældende i samfundet udenfor) også gældende i fængslerne, og med dette fulgte der satspuljemidler til at opprioritere og styrke behandlingen i fængslerne og i arresthusene. I 2007 blev en proces om gradvist at skabe konkurrence om behandlingsopgaverne påbegyndt, samtidig med at muligheder for at benytte forskellige behandlingstilbud blev øget markant. Der er i dag omkring 50 behandlingstilbud i fængslerne.

Til trods for, at der er misbrugsbehandling i alle fængsler, er de enkelte tilbud individuelt aftalt. Udbud af opgaverne vedrørende misbrugsbehandling sker således enkeltvis for fængslerne. Udbudsprocessen er overordnet forankret i Direktoratet for Kriminalforsorgen, men den enkelte kontrakt indgås mellem det pågældende fængsel og behandlingsinstitutionen. Direktoratet skal dog godkende kontrakten og økonomien i den enkelte aftale.

Oplysninger om udbud bliver gjort tilgængeligt på Kriminalforsorgens hjemmeside, hvor der i et bilag er vedlagt en omfattende kravspecifikation til misbrugsbehandlingen på baggrund af de otte akkrediteringskriterier. Udbudsprocessen tager altså udgangspunkt i akkrediteringskriterierne, men det er ikke et krav, at tilbudsgiveren allerede er akkrediteret. Der vælges dog kun leverandører, som Kriminalforsorgen forventer, vil kunne bestå akkrediteringen. Ligeledes er det kun behandlingsinstitutioner, der som udgangspunkt allerede er godkendt af en kommune, som kan byde. Denne godkendelse varierer dog meget fra kommune til kommune, og suppleres således af Kriminalforsorgens egen godkendelsesprocedure om akkreditering af misbrugsbehandlingen.

Akkrediteringen relaterer sig til kvalitetssikring, så den udgør et styringselement og sikring af serviceniveauet og kvaliteten. Akkrediteringen foregår ikke i forbindelse med udbuddet, da det er en meget ressourcekrævende proces at foretage en akkreditering.

Kontrakterne løber typisk over en fireårig periode. Denne periode har tidligere været to år, men det blev vurderet til at være for kort en periode i forhold til at sikre en sammenhængende indsats. Der er en væsentlig indkøringsperiode, hvor behandlingsinstitutionens personale skal lære fængslet og det øvrige personale at kende. I de "populære udbud" (typisk geografisk

centralt placerede fængsler) er der op til 10-12 tilbudsgivere pr. udbud, mens der i andre udbud er noget færre bud.

Den enkelte kontrakt indgås og forvaltes decentralt mellem fængslet og den udvalgte behandlingsinstitution efter en kontraktskabelon udarbejdet af Direktoratet. I kontrakten er der krav om afrapportering fra leverandørens side, hvor der bl.a. skal være en årlig afrapportering om antallet af gennemførte behandlingsforløb. Den decentrale tilgang er valgt for at give de enkelte fængsler en følelse af ejerskab over for kontrakten med leverandøren.

Selve afregningen af behandlingen sker fra det enkelte fængsel, som modtager en bevilling til dette fra Direktoratet. Beløbet udbetales månedsvist til leverandørerne. Afregningen afhænger ikke af antallet af indsatte, der kommer i behandling, men er fast. Beslutningen om, at afregningen foregår efter en fast ramme, bunder bl.a. i, at belægningen på de enkelte behandlingsafsnit kan variere, hvilket ikke kan påvirkes eller styres af leverandøren.

Kontrakterne giver leverandørerne forholdsvis brede rammer i forhold til løsning af opgaven, og der er dermed ikke tale om en fast specificering af opgaven. Den løbende opfølgning af kontrakten foregår decentralt i de enkelte fængsler.

Det har ikke været muligt at opgøre egentlige effekter af, at der er blevet skabt konkurrence om misbrugsbehandlingen. For det første har opgaven i sin nuværende form hele tiden været varetaget af eksterne leverandører. Tidligere, hvor opgaven ikke var i udbud, inviterede man i højere grad forskellige institutioner til at byde ind på opgaven. Misbrugsbehandlingsområdet i Danmark er en forholdsvis lille verden, og man havde i Kriminalforsorgen et stort kendskab til de relevante leverandører. De leverandører, som er blevet valgt uden udbud, har i lige så høj grad som de leverandører, der er valgt efter udbud, opnået akkrediteringen. Der er dermed ikke umiddelbare forskelle i kvaliteten på disse.

Generelt vurderes det dog, at brugen af eksterne leverandører bidrager til en øget kvalitet. Der er ikke alene et decideret økonomisk motiv for at skabe konkurrence om opgaven fra Kriminalforsorgens side, men i højere grad et ønske om, at en specialiseret ydelse bør varetages af specialister.

Omkostninger til misbrugsbehandling

Omkostningerne til misbrugsbehandling udgør 83 mio. kr. Heraf går 17 mio. kr. til løn til internt personale. Dette er blandt andet behandlingspersonale, da der i nogle fængsler ikke anvendes en importmodel, men er ansat internt behandlingspersonale. De øvrige omkostninger går i høj grad til de eksterne leverandører. Den største del af misbrugsbehandlingen går til narkobehandling.

Tabel 5.5 Omkostninger til misbrugsbehandling

Omkostningsgruppe	Samlet omkostning	Heraf løn	Heraf afskrivninger og renter	Aktivitet fra ABC-model
Alkoholbehandling, dag	4 mio. kr.	0	-	Alkoholbehandling, dag
Alkoholbehandling, døgn	10 mio. kr.	3 mio. kr.	0,03 mio. kr.	Alkoholbehandling, døgn
Narkobehandling, dag	25 mio. kr.	7 mio. kr.	0,1 mio. kr.	Narkobehandling, dag
Narkobehandling, døgn	44 mio. kr.	6 mio. kr.	0,2 mio. kr.	Narkobehandling, døgn
I alt	83 mio. kr.	17 mio. kr.	0,4 mio. kr.	

Note: Behandling på Herstedvester, som også indgår under misbrugsbehandling i ABC-modellen, er medtaget i afsnittet under sundhed.

Kilde: Kriminalforsorgens ABC-model, 2011.

5.7 Socialfaglig støtte

Loven foreskriver, at fængslerne skal vejlede og bistå den indsatte i forhold til arbejdsmæssige, uddannelsesmæssige, sociale og personlige forhold med henblik på at forbedre den indsat-tes muligheder for at leve en kriminalitetsfri tilværelse og begrænse de ulemper, der følger af frihedsberøvelse.⁴⁰

Det socialfaglige arbejde er organiseret forskelligt fra fængsel til fængsel. Som udgangspunkt vil såvel fængselsbetjente og socialrådgivere som andre faggrupper være involveret. Afhængigt af, om den indsatte afsoner i et åbent eller lukket fængsel, varierer det også, i hvor stort omfang den indsatte selv har mulighed for at varetage socialfaglige problemstillinger (som kontakt til kommunen), fx via internettet og under udgang.

Et centralt værktøj gennem hele afsoningsforløbet er, ifølge Kriminalforsorgen, handleplanen, som Kriminalforsorgen har pligt til at lave for visse grupper af indsatte. Handleplanen udarbejdes i Kriminalforsorgens klientsystem⁴¹ og er en plan for strafudståelsen og tiden efter løsladelsen, herunder et evt. tilsyn⁴². Udover at være et arbejdsredskab til at sikre denne indsats med henblik på, at den dømte får mulighed for at leve en kriminalitetsfri tilværelse, er det en grundlæggende tanke bag handleplansarbejdet ifølge Kriminalforsorgen, at dette foregår i et aktivt og fortløbende samarbejde med den dømte, således at denne gives medansvar for planlægning og tiltag under afsoningen/tilsynsperioden samt de tiltag, der iværksættes i forhold til tiden efter løsladelse og tilsynsperiodens udløb.

Udover at de indsatte modtager socialfaglig støtte gennem handleplansarbejdet, er der ligeledes andre elementer, som er med til socialfagligt at støtte de indsatte. Det drejer sig blandt andet om samtaler med og støtte til den indsatte i håndteringen af frihedsberøvelsen, kontak-

⁴⁰ Straffuldbyrdelsesloven § 44

⁴¹ It-journalsystem, som alle enheder i Kriminalforsorgen har adgang til.

⁴² Straffuldbyrdelseslovens §§ 31 og 82.

ten til omverdenen under afsoningen (herunder især til det kommunale system), og hvilke påvirkninger afsoningen har på den indsatte nære omgangskreds. Derudover er der i forbindelse med udslusningen ligeledes fokus på boligopskrivning og boligsøgning.

Udover handleplansarbejdet og den generelle socialfaglige støtte udbyder Kriminalforsorgen en række særlige programmer, som kan give den indsatte nye færdigheder i adfærd og omgang med andre mennesker. Programmerne er manualbaserede og strukturerede forløb, der foretages af specialuddannet personale – typisk en fængselsbetjent, som har deltaget i et særligt uddannelsesforløb på Kriminalforsorgens Uddannelsescenter. Samtlige fængsler udbyder programmer; dog udbydes alle programmer ikke i alle fængsler. I 2011 gennemførtes 498 forløb, primært gennemføres forløb i Anger Management (308), som giver deltagerne redskaber til at kontrollere vrede og andre stærke følelser, samt Kognitive Færdighedsprogrammer (134), hvor programmet lærer deltagerne at tackle hverdagsproblemer uden at gribe til kriminel adfærd. Deltagelse i programvirksomhed kan udfylde beskæftigelsespligten på linje med deltagelse i arbejdsmæssig beskæftigelse, uddannelse eller misbrugsbehandling, og samlet har alle disse programmer betegnelsen programvirksomhed i Kriminalforsorgen.

Programmerne bliver gennemført som hold med ca. 4-8 deltagere pr. hold. Antallet af programhold og -timer er forskelligt fordelt på fængslerne og reguleret i resultatkontrakterne. I 2009 var der samlet set i Kriminalforsorgen 103 hold, fordelt på 3.543 programtimer.

Omfanget af konkurrence om opgaver inden for socialfaglig støtte

Den socialfaglige støtte varetages af fængslets ansatte socialrådgivere og andre faggrupper som fængselsbetjentene.

Omkostninger til socialfaglig støtte

Omkostningerne til socialfaglig støtte udgør 157 mio. kr. Heraf udgør 150 mio. kr. løn.

Tabel 5.6 **Omkostninger til socialfaglig støtte**

Omkostningsgruppe	Samlet omkostning	Heraf løn	Aktivitet fra ABC-model
Social rådgivning	33 mio. kr.	32 mio. kr.	Social rådgivning
Programvirksomhed	6 mio. kr.	6 mio. kr.	Programvirksomhed
Handleplaner / sagsbehandling	117 mio. kr.	111 mio. kr.	Handleplaner / sagsbehandling
I alt	157 mio. kr.	150 mio. kr.	

Kilde: Kriminalforsorgens ABC-model, 2011.

5.8 Fritid

Straffuldbyrdsloven foreskriver, at fængslet skal tilbyde de indsatte aktiviteter i fritiden. En indsat skal i videst muligt omfang selv varetage praktiske opgaver vedrørende sine personlige forhold, herunder madlavning og rengøring.⁴³

De indsatte får som regel kostpenge og køber deres mad i fængslets butik. Maden laver de selv eller sammen med andre i afdelingens køkken. Butikkerne sælger også kaffe, tobak, slik og toiletsager.

I Jyderup og Sønder Omme er der produktionskøkkener, hvor de indsatte som en del af beskæftigelsen laver mad, som sendes ud af fængslet. Der laves fx mad til arresthuse samt specialafdelinger og isolationsafdelinger i andre fængsler.

I de fleste fængsler står de indsatte selv for tøjvask. Der anvendes vaskemaskiner og tørretumblere på de enkelte afdelinger i de åbne fængsler.

Fritidsaktiviteterne i fængslerne varetages i høj grad af de indsatte selv med opsyn af fængselsbetjentene. Der kan være styrketræning, forskellige sportsaktiviteter, kor og bibliotek. Lejlighedsvis er der foredrag med eksterne foredragsholdere eller andre aktiviteter med personer udefra. Personalets primære opgave i forbindelse med fritid er dermed opsyn.

Omfang af konkurrence om opgaver vedr. fritid

Opgaver vedrørende fritid er opgaver relateret til de tilbud, som de indsatte kan benytte sig af i deres fritid. Fritidsaktiviteterne varetages i høj grad af de indsatte selv og med deltagelse og supervision/opsyn fra fængselsbetjente. Der er dermed ikke skabt konkurrence om opgaverne.

Omkostninger til fritid

De isolerede omkostninger til fritid er svære at opgøre. Dette skyldes, at personalet tid til fritid i høj grad foregår sideløbende med sikkerhedsopgaven. I ABC-modellen har Kriminalforsorgen opgjort omkostningerne til fritidsaktiviteter til 42 mio. kr. – heraf udgør løn 39 mio. kr. Dette tal bygger på en gennemsnitlig fordelingsnøgle over, hvor stor en andel af betjentenes tid, der mest meningsfuldt vil høre hjemme under aktiviteten "fritid". Der er dermed ikke tale om et estimat på, hvor stor en andel af betjentenes tid, der isoleret går til fritid, og dermed rent kan udskilles som en selvstændig opgave, men nærmere en angivelse af den primære aktivitet. Dette skyldes, at betjentene sideløbende varetager sikkerhedsopgaven i og med, at der netop er tale om en dobbeltrolle. Det har ikke været muligt for Rambøll at vurdere, hvorvidt en del af betjentenes tid vil kunne reduceres ved at udskille fritidsopgaverne fra sikkerhedsopgaven. Ifølge Kriminalforsorgen, vil det ikke være tilfældet, da der allerede arbejdes med en minimumbemanning til opsyn.

Udover omkostningerne til fritidsaktiviteter er der en omkostning på 8 mio. kr., som går til "selvforvaltning, befordring og løsladelse". Dette dækker blandt andet over forskellige udgifter i forbindelse med løsladelsen. (Kriminalforsorgens ABC-model, 2011)

⁴³ Straffuldbyrdsloven § 43

5.9 Sundhed

En indsat har ret til lægebehandling og anden sundhedsmæssig bistand.⁴⁴ Grundlæggende har indsatte i fængsler den samme ret til behandling som uden for murene.

Behandlingen af de indsatte skal som udgangspunkt varetages af det almindelige sundhedssystem uden for Kriminalforsorgen. En stor del af sundhedsbetjeningen varetages dog i fængslerne, bl.a. grundet sikkerhedsmæssige hensyn. Organiseringen af sundhedsbetjeningen er individuelt tilrettelagt i hvert enkelt fængsel, og der er dermed ikke en central tilrettelæggelse af dette. Alle fængsler har tilknyttet en læge, typisk en alment praktiserende læge fra lokalområdet, der kommer i fængslet en til to gange om ugen. Alle fængsler har desuden tilknyttet en eller flere sygeplejersker samt en psykiater, som typisk er tilknyttet på konsulentbasis.

De fleste fængsler har desuden tilknyttet en psykolog, også typisk på konsulentbasis. De største fængsler har en tandlægeklinik, som varetages af en tandlæge fra lokalområdet nogle timer om ugen.

Hvis en indsat har brug for anden behandling, end den fængslet kan tilbyde, og indlæggelse på et almindeligt hospital ikke er nødvendigt eller er vanskeligt på grund af sikkerhedsmæssige forhold, kan den indsatte overføres til Vestre Hospital under Københavns Fængsler eller til Anstalten ved Herstedvester, hvor normeringen af sundhedspersonale er højere end i de øvrige fængsler.

Omfang af konkurrence om opgaver inden for sundhed

Inden for sundhed anvendes der forskellige private aktører som tandlæger og psykiatere, men der har generelt ikke været skabt konkurrence om disse opgaver. Kriminalforsorgen angiver, at det kan være svært at rekruttere sundhedspersonale til fængslerne, og det især har været en udfordring i forhold til ansættelse af psykiatere.

Ansættelsesvilkårene for sundhedspersonalet i fængslerne er varierende. Personalet er dog lokalt ansat på/knyttet til de respektive fængsler og ikke centralt. Sygeplejerskerne i fængslerne er alle ansat på en overenskomst. Lægerne har tidligere også været omfattet af en overenskomst, men det har ikke været muligt for parterne at genforhandle denne, hvorfor lægerne individuelt har indgået kontrakt med de fængsler, som de arbejder under.

Tandlægeordningerne er organiseret forskelligt på de enkelte fængsler. I nogle fængsler er der tandlægeklinikker, hvor der enten er en fastansat tandlæge, eller en ydelsestandlæge er tilknyttet klinikken. Andre steder (primært de åbne fængsler) kan der være indgået kontrakt med en lokal tandlægeklinik om behandling på klinikken. I kraft af, at det er op til det enkelte fængsel at organisere sundhedsopgaverne, er der ikke centralt fra Kriminalforsorgen opstillet krav til, hvorledes kontrakter eller ansættelsesvilkår indgås de enkelte steder.

Som beskrevet er der af Kriminalforsorgen igangsat en analyse af indkøb af tjenesteydelser inden for sundhed. Det har ikke været muligt for Rambøll at få indsigt i denne analyses resultater.

Omkostninger til sundhed

De samlede omkostninger til sundhedsbetjeningen af de indsatte er 66 mio. kr. Heraf går 34 mio. kr. til lønninger til internt sundhedspersonale i fængslerne. Med i de 66 mio. kr. indgår 3 mio. kr. til den såkaldte sygedusør, som er den betaling, en syg indsat modtager i stedet for

⁴⁴ Straffuldbyrdelsesloven § 45.

arbejdspenge. Omkostninger til tandlæger udgør 6 mio. kr., mens 49 mio. kr. går til lægelig bistand og anden sundhedsbehandling. Herudover er der omkostninger på 7 mio. kr. til behandling i Herstedvester. Dette er primært psykologisk/psykiatrisk behandling.

Tabel 5.7 **Omkostninger til sundhed**

Omkostningsgruppe	Samlet omkostning	Heraf løn	Aktivitet fra ABC-model
Tandlæge	6 mio. kr.	1 mio. kr.	Tandlæge
Lægelig bistand og anden sundhedsbehandling	49 mio. kr.	27 mio. kr.	Lægelig bistand Anden sundheds-behandling
Sygedusør	3 mio. kr.	0	Sygedusør
Behandling på Herstedvester	7 mio. kr.	6 mio. kr.	Behandling på Herstedvester
I alt	66 mio. kr.	34 mio. kr.	

Kilde: Kriminalforsorgens ABC-model, 2011.

I dette beløb indgår ligeledes udgifter til medicin til de indsatte, som indkøbes enkeltvis af Kriminalforsorgens enheder. Kriminalforsorgen har undersøgt, om de kunne indkøbe medicin fx gennem sygehusapotekernes indkøbscentral og dermed opnå et billigere indkøb, men har ikke fået tilladelse til dette.

5.10 Facilities management

Et fængsels facilities managementopgaver er alle de opgaver, der vedrører driften af fængslet som fysisk enhed. Der er i høj grad tale om perifere funktioner, som i mindre eller ingen grad er relateret til de indsatte såsom:

- » Bygningsdrift og -vedligehold
- » Arealpleje
- » Rengøring
- » Kantine

Som beskrevet under afsnittet om arbejdsmæssig beskæftigelse af de indsatte, varetages en lang række opgaver i forbindelse med bygningsdrift, vedligeholdelse, arealpleje og rengøring af de indsatte selv som en del af beskæftigelsespligten, ligesom de indsatte selv laver mad. Der er dog ingen lov, som foreskriver, at vedligeholdelse og rengøring skal være en beskæftigelsesmulighed for de indsatte.

De indsatte varetager ikke alle opgaver relateret til bygningsvedligehold. Større opgaver, der kræver faglig ekspertise, fx udskiftning af vinduer, døre og installationer samt større tømrer- og mureropgaver, udføres ikke af de indsatte, men af eksterne håndværkere og lign.

Den daglige og periodiske rengøring varetages i høj grad af de indsatte. Rengøring er ofte en del af beskæftigelsen i fængslerne, og rengøring på egen stue er ofte obligatorisk for de indsatte. Det betyder, at ca. 90 pct. af arealerne rengøres af de indsatte, mens de sidste 10 pct. ikke kan rengøres af de indsatte, primært af sikkerhedsmæssige grunde, fx kontor, administrationsbygninger og lægeklinikker. Disse bliver ikke rengjort af de indsatte, men af eksternt rengøringspersonale.

Omfang af konkurrence om facilities management opgaver

De opgaver under facilities management, som ikke varetages af de indsatte, er der i større eller mindre grad skabt konkurrence om. På baggrund af Kriminalforsorgens indkøbsanalyse (se boks 3.1) er der i gangsat en proces vedrørende centralisering og effektivisering af indkøb og udbudsprocesserne. Tidligere har de enkelte institutioner selv stået for udbud og indkøb. Udbud vil nu i højere grad blive samlet centralt. Der er opstillet en udbudsplan for 2012-2015, og udbud af energi, olie, gas og brændstof, rengøring og fødevarer er igangsat ultimo 2012.

Omkostninger til facilities management

De samlede omkostninger til facilities management er svære at opgøre. Der findes en række registreringer af "administrativ drift" under hjælpefunktioner. Her er for en stor dels vedkommende tale om afskrivninger og renter på bygninger og udstyr, da en væsentlig del af de klassiske facilities management-opgaver som nævnt varetages af de indsatte selv. I tabel 5.8 er omkostningerne under "hjelpefunktioner" vist.

Tabel 5.8 Omkostninger til facilities management

Omkostningsgruppe	Samlet omkostning	Heraf løn	Heraf afskrivninger og renter	Aktivitet fra ABC-model
Bygningsdrift	72 mio. kr.	0	82 mio. kr. ^a	Administrativ drift, bygningsdrift
Bygningsvedligehold	10 mio. kr.	0	0	Administrativ drift, bygningsvedligehold
Rengøring	5 mio. kr.	1 mio. kr.		Administrativ drift, rengøring
Transport	3 mio. kr.	0	5 mio. kr. ^a	Administrativ drift, transport
Kantine	0,5 mio. kr.	0,3 mio. kr.	0	Administrativ drift, kantine
Andet	8 mio. kr.	3 mio. kr.		Administrativ drift, indkøb Administrativ drift, lokaler Administrativ drift, materiel Administrativ drift, servicefunktioner
I alt	99 mio. kr.	4 mio. kr.	88 mio. kr.	

Note a: Renter/afskrivninger er større end den samlede omkostning, da der er tale om nettoomkostninger. Der er dermed indtægter under øvrige omkostninger. Dette er fx fra handel mellem forskellige enheder i Kriminalforsorgen - fx når arresthusene køber varer af fængslerne.

Kilde: Kriminalforsorgens ABC-model, 2011.

De samlede udgifter til serviceartikler udgør ca. 6,0 mio. kr. og indkøbes gennem Statens Indkøbsaftaler. Den indsatte står selv for at købe vaskepulver og artikler til personlig hygiejne, og derudover er de indsatte selvforplejende og skal købe fødevarer i fængslets kiosk til egen madlavning.

5.11 It

En stor del af it-funktionerne i relation til fængselsdriften varetages i Direktoratet for Kriminalforsorgen. Dette gælder blandt andet strategi, udvikling og planlægning på it-området, håndtering af leverandørkontrakter samt drift og support af it i Kriminalforsorgen institutioner, herunder fængslerne samt Justitsministeriet.

I de store fængsler er der ansat it-ansvarlige, mens it-opgaverne i andre fængsler varetages af en administrationsafdeling eller økonomiafdelingen, og selve supportfunktionen er lagt hos Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Omfang af konkurrence om it-opgaver

På it-området skabes der konkurrence om de større opgaver i dag.

Omkostninger til it

De samlede omkostninger til it i fængslerne udgør blot 9 mio. kr., da de fleste omkostninger inden for it ligger hos Direktoratet. Af de 9 mio. kr. udgør løn ca. 0,5 mio. kr., og renter og afskrivninger på udstyr ca. 0,5 mio. kr. (Kriminalforsorgens ABC-model, 2011).

5.12 Opsamling på opgavevaretagelsen i Danmark

I ovenstående gennemgang af driften af de danske fængsler er opgaverne opdelt i 10 overordnede opgaver. Varetagelsen af disse er dog ikke klart separerede, og især fængselsbetjentene har berøring med en lang række af opgaverne udover de rene kontrol- og sikkerhedsopgaver. Derudover er sikkerhed integreret som et gennemgående element i stort set alle opgaver. Sikkerhedsopgaven varetages dermed delvist også af andre faggrupper. Samlet set er der altså et stort overlap mellem de forskellige opgaver i forhold til ansvarsområder og personalegrupper, hvilket vanskeliggør en ren opdeling mellem opgaver med henblik på at skabe konkurrence om visse opgaver.

Et andet forhold, der skal fremhæves, er beskæftigelsespligten, hvor den indsatte har pligt til at deltage i en form for beskæftigelse, fx arbejdsmæssig beskæftigelse, uddannelse eller misbrugsbehandling. Opfyldelse af beskæftigelsespligten stiller krav til tilstedeværelsen af et tilstrækkeligt antal beskæftigelsestilbud til de indsatte. En ændring af opgaverne inden for uddannelse, arbejdsmæssige beskæftigelse eller facilities management skal ske med beskæftigelsespligten for øje.

Et tredje forhold, som er væsentligt at fremhæve for driften af de danske fængsler, er, at de indsatte varetager mange opgaver selv. Dette gælder fx en stor del af de klassiske facilities managementopgaver som rengøring, forplejning og vedligeholdelse af bygninger. Dette sker med udgangspunkt i normaliseringstankegangen, hvor hverdagen i fængslet i så høj grad som muligt skal ligne den udenfor. Ligeledes indgår en del af disse aktiviteter i opfyldelse af beskæftigelsespligten. Dette medvirker til, at en del af disse opgaver omkostningsmæssigt fremstår som relativt små.

Et fjerde forhold er, at en del opgaver varetages centralt i Direktoratet for Kriminalforsorgen. Dette gælder fx it-opgaver og en del af de administrative opgaver. Ligeledes medvirker dette til, at disse opgaver omkostningsmæssigt fremstår som relativt små i regi af fængslerne. Det har ikke været muligt at vurdere, hvor stor en del af disse centralt varetagne opgaver, som evt. ville kunne udskilles sammen opgaverne i fængslerne. Det skal dog bemærkes, at en række af disse centralt varetagne opgaver ikke kun gælder fængslerne, men også andre af Kriminalforsorgens enheder som fx arresthuse og KiF-enheder.

Endelig skal det fremhæves, at en del opgaver er organiseret decentralt i det enkelte fængsel, og at ledelsen i det enkelte fængsel har en stor grad af frihed til, hvordan de enkelte opgaver varetages. Det har ikke været muligt at vurdere mulighederne og barriererne ved at udbyde disse opgaver samlet for alle fængslerne i forhold til separate udbud. Inden for misbrugsbehandling har man valgt at lave separate udbud for hvert fængsel.

På nuværende tidspunkt er der kun skabt konkurrence i mindre omfang om de 10 opgaver. Der er primært skabt konkurrence om en del af de driftsrelaterede indkøbsopgaver, og der er

en række yderligere initiativer på vej på dette område, som er igangsat på baggrund af Kriminalforsorgens indkøbsanalyse fra 2011. Inden for it og større opgaver vedr. bygningsdrift anvendes der li høj grad udbud til at skabe konkurrence om opgaverne.

Desuden skabes der i høj grad konkurrence om misbrugsbehandling til de indsatte. Dette er et af de eneste områder med konkurrence, som direkte vedrører de indsatte. Derudover skabes der i dag konkurrence om eller anvendes private aktører til dele af opgaverne indenfor undervisning til de indsatte samt sundhed.

5.13 Vurdering af udbudsegnethed

På baggrund af ovenstående gennemgang af indhold og økonomi i opgaverne i forbindelse med driften af de danske fængsler er der behov for at overveje, hvilke opgaver der kan være egnet til at skabe konkurrence om. Til dette anvendes de generelle egnethedskriterier fra tragtmodellen (jf. afsnit 3.2 og bilag 1). I det følgende gives først en række overordnede vurderinger af den generelle udbudsegnethed, hvorefter de konkrete opgaver vurderes i forhold til deres udbudsegnethed.

- » Den første parameter, som skal overvejes, er *opgavens størrelse*, forstået som den økonomiske volumen af opgaven. Erfaringsmæssigt er opgavens størrelse et af flere væsentlige kriterier for, om der kan være potentialer ved at skabe konkurrence om opgaven. Selvom flere de enkelte opgaver inden for fængselsdriften er relativt små isoleret set, vurderes ingen at være så små, at der ikke over en årrække, som en kontrakt normalvis vil strække sig over, er et økonomisk potentiale i at skabe konkurrence om opgaverne. Derfor sorteres ingen af opgaverne fra på dette kriterium alene. Kriteriet ses i stedet ift. et generelt potentiale for at opnå besparelser, som ofte er størst ved opgaver af større økonomisk volumen. Herunder ses desuden på, om der allerede er skabt konkurrence om opgaven, i hvilket tilfælde det yderligere potentiale er lille.
- » En anden parameter i tragtmodellen er, om opgaven er en *drifts- eller myndighedsopgave*, som er fastsat ved lov. I Danmark varetager Direktoratet for Kriminalforsorgen myndighedsopgaverne omkring fængslet, som vedtaget ved lov. Der er således lovbestemt, at der ikke kan skabes konkurrence om myndighedsopgaverne, og de egentlige myndighedsopgaver vedrørende fængselsdrift medtages derfor ikke i analysen.
- » Tragtmodellen indeholder et kriterium om, at der skal tages højde for *lovgivningsmæssige barrierer* for en egnet opgave. Som anført under beskrivelserne af de enkelte opgaver er fængselsdriften underlagt en omfattende lovgivning. Dette skal holdes for øje ved analysen af, hvorvidt der kan skabes konkurrence om opgaverne. Der er dog ikke opgaver, der decideret vurderes uegnede til at skabe konkurrence om pga. af lovgivningsmæssige barrierer.

Udover den lovgivning, som er beskrevet under de enkelte opgaver, fx beskæftigelsespligten og handleplansforpligtelsen, skal der generelt tages højde for "De europæiske fængselsregler"⁴⁵, som Danmark har forpligtet sig til at følge. Derudover skal der tages højde for forhold omkring Persondataloven, generel håndtering af personfølsomme oplysninger og de indsattes muligheder for anonymitet.

⁴⁵ Findes blandt andet her:

<http://www.krim.dk/frame.asp?URL=http%3A//www.krim.dk/undersider/straffuldbyrdelse/faengselsregler/euro06-.htm>

-
- » Opgaverne, der direkte vedrører de indsatte, har alt andet lige en større *politisk bevågenhed* end de rene driftsopgaver. En anden parameter, som skal holdes for øje ved ændringer i fængselsvæsnet er retssikkerhedsfølelsen. Tiltag, der giver indsatte særligt gode vilkår eller favoriserer disse i forhold til andre befolkningsgrupper, kan mødes med modstand, politisk eller fra befolkningen. Det ligger uden for denne analyses afgrænsning at foretage en decideret interessentanalyse, og der er ikke opgaver, som udelades af analysen pga. af den politiske bevågenhed omkring opgaven.
 - » *Det centrale styringsbehov* for en opgave skal ligeledes indgå i vurderingen. Som beskrevet i ovenstående opsamling er der generelt inden for mange områder en stor grad af autonomi i forhold til styring og ledelse af fængslerne. Mange opgaver er i dag ikke styret centralt, men varetages af de enkelte fængsler. Det vurderes derfor ikke, at der er opgaver, der ikke er egnet til videre analyse pga. særligt centralt styringsbehov.
 - » Endelig skal det vurderes om der er tale om *specificerbare ydelser* og om der er mulighed for at *opstille præcise kvalitetskrav*. Dette kan blandt andet være i forhold til specifikation af input til opgaven (fx medarbejdere) eller specifikation af output. I forlængelse af dette skal det overvejes, om det er muligt at formulere klart definerede kvalitetskrav og kvalitetsindikatorer, som muliggør opfølgning på indgåede kontrakter. Som nævnt er det inden for mange områder de enkelte fængsler selv, der organiserer de enkelte opgaver. Udover den gældende lovgivning findes der en række overordnede retningslinjer fra Direktoratet for Kriminalforsorgen, men på mange områder er der i dag ikke præcise kvalitetskrav og specificerede ydelser.

I fængslernes resultatkontrakter måles de i dag på en række overordnede mål – fx beskæftigelsesgrad for de indsatte og antal gennemførte almene voksenundervisnings- (AVU)- og forbedrende voksenundervisnings (FVU)forløb. Der er ikke tale om egentlige driftsmål, men i højere grad aktivitetsmål. Det vurderes ikke, at der er opgaver, som ikke er egnede til udbud pga. manglende mulighed for kravspecifikation eller kvalitetskrav. Der findes dog ikke i dag tilstrækkelige specifikationer, og der vil skulle foretages et væsentligt stykke arbejde med at udarbejde disse, såfremt der skabes konkurrence om visse opgaver. Inden for misbrugsbehandlingen, som der i dag er skabt konkurrence om, har man valgt en model med en akkrediteringsordning og en løst specificeret kontrakt. Denne tilgang kan muligvis anvendes som inspiration til kravspecificering indenfor andre områder, eller man kan hente inspiration i kravspecifikationer fra andre lande, hvor opgaverne har været sendt i udbud.

Vurderingen af opgavernes egnethed i forhold til at kunne skabe konkurrence om vises i tabel 5.9. Som tidligere beskrevet er den danske kortlægning og de internationale erfaringer foregået parallelt tidsmæssigt, og egnethedsvurderingen skal derfor kun ses som en overordnet udskillelse af opgaver, som slet ikke er fundet relevante.

Tabel 5.9 Oversigt over opgaver

Opgaver	Økonomisk volumen ^a	Omfang af eksisterende konkurrence	Medtages i den videre analyse
Kontrol og sikkerhed	483 mio. kr.	Lav	Ja
Socialfaglig støtte	157 mio. kr.	Lav	Ja
Arbejds-mæssig beskæftigelse af indsatte	149 mio. kr. ^b	Lav	Ja
Misbrugsbehandling	83 mio. kr.	Høj	Ja
Generel ledelse og administration	75 mio. kr.	Lav	Ja
Sundhed	66 mio. kr.	Lav	Ja
Uddannelse for indsatte	45 mio. kr.	Lav	Ja
Fritid	42 mio. kr.	Lav	Ja
Facilities management	11 mio. kr. ^c	Mellem	Ja
IT	9 mio. kr.	Høj	Nej
Myndighedsopgaver	-	-	Nej

Note a: I den økonomiske volumen er opgjort for de 5 lukkede og 8 åbne fængsler. Hvor ikke andet er angivet, er der tale om nettoudgifter inkl. renter og afskrivninger. Ligeledes er beløbene inkl. kost- og arbejdspenge, som er lovpligtige udbetalinger til de indsatte. Disse beløber sig samlet til ca. 100 mio. kr.

Note b: Tallet omhandler de samlede nettoudgifter til arbejds-mæssig beskæftigelse af indsatte i produktion (66 mio. kr.) samt vedligeholdelse og intern service (83 mio. kr.) Heri er medregnet indtægter fra produktionsvirksomheden på 90. mio. kr. De samlede bruttoudgifter for den arbejds-mæssige beskæftigelse er derfor på 239 mio. kr.

Note c: Tallet udgør de samlede nettoudgifter ekskl. renter og afskrivninger. Opgørelsen indeholder også indtægter fra fx, når arresthuse køber varer fra fængslerne, og bruttoudgifterne er derfor i praksis højere end det anførte beløb. Udgifter til arbejds-mæssig beskæftigelse til vedligeholdelse og intern service indgår opgørelser for arbejds-mæssig beskæftigelse (se note b ovenfor).

Kilde: Kriminalforsorgens ABC-model.

It: It-opgaverne fylder økonomisk meget lidt i selve fængslerne. Der skabes allerede forholdsvis megen konkurrence om it-opgaver, og derfor vurderes det yderligere potentiale som begrænset. Opgaven medtages derfor ikke i den videre analyse.

Myndighedsopgaver: I Danmark varetager Direktoratet for Kriminalforsorgen myndighedsopgaverne omkring fængslet, som vedtaget ved lov. Der er således lovbestemt, at der ikke kan skabes konkurrence om myndighedsopgaverne, og de egentlige myndighedsopgaver vedrørende fængselsdrift medtages derfor ikke i analysen.

Kapitel 6

Fængselsdrift uden for Danmark

I dette kapitel flyttes fokus fra de danske fængsler og hen på fængselsdriften i de tre case-lande England, Tyskland og Holland. Da fængselsdriften i Tyskland varetages på delstatsniveau, er Tyskland repræsenteret ved delstaten Hessen. En gennemgang af de tre landes fængselsvæsen i forhold til overordnede rammebetingelser, omkostnings- og kvalitetsniveau samt erfaringer med at skabe konkurrence om fængselsdriften, giver følgende konklusioner:

I Danmark er det Kriminalforsorgen under Justitsministeriet, der varetager fængselsdriften. En lignende organisering ses i Holland og i Hessen. I England har man valgt en anden organisering, hvor bestiller og udfører er adskilt. Volumen af fængslerne målt i økonomi og antal indsatte er større i absolutte tal i såvel England, Tyskland og Holland end i Danmark. På antal indsatte set relativt til indbyggertallet ligger Holland og Danmark nogenlunde på samme niveau, Tyskland har ca. dobbelt så mange indsatte og England over tre gange så mange indsatte som Danmark.

I England har man en lang tradition for at skabe konkurrence om fængselsdriften, som startede i 1990'erne. I Tyskland har man ligeledes erfaring med at skabe konkurrence om fængselsdriften siden 1990'erne. I delstaten Hessen blev der første gang skabt konkurrence om opgaverne i forbindelse med opførelsen af et nyt fængsel i 1999. I Holland er det relativt nyt at skabe konkurrence på området, særligt om rene driftsmæssige opgaver. Indledende undersøgelser om anvendelse af OPP blev gennemført i 2003.

Det er forskelligt, hvilke opgaver der skabes konkurrence om i de tre lande. I England skabes der principielt konkurrence om alle opgaverne, men myndigheden kan vælge, at der ikke skal skabes konkurrence om udvalgte opgaver i de enkelte fængsler. I Tyskland er det fastsat, at der ikke kan skabes konkurrence om opgaver indenfor ledelse, overvågning af serviceopgaver, beslutninger i forbindelse med sagsbehandling og dele af sikkerhedsopgaven. I Holland er der skabt konkurrence om dele af sikkerhedsopgaven og facilities management opgaver.

I England findes der såvel offentlige som private fængsler. Ca. 10 pct. af de engelske fængsler er private fængsler. Alle fængsler i både Tyskland og Holland er offentlige fængsler.

Der findes tre store private leverandører på det engelske marked, hvortil der kommer en lang række samarbejdspartnere, frivillige organisationer og velgørenhedsorganisationer. I Tyskland er det primært internationale private leverandører, der byder på større opgaver, samt mindre non-profit-organisationer, som byder på afgrænsede opgaver. På det hollandske marked findes der kun én privat leverandør af sikkerhedsydelse. I de hollandske OPP'er har det været private virksomheder uden erfaring med fængselsdrift, som har budt på opgaverne.

Englands og Tysklands omkostninger pr. fangedag er lavere end Danmarks, mens Hollands er højere. Denne forskel kan dels tilskrives forskelle i pris- og lønniveauet mellem landene, ligesom metoden til opgørelsen af omkostningerne varierer. Omkostningerne er derfor ikke direkte sammenlignelige, men giver en indikation af niveauet. Antallet af ansatte og sammensætningen på forskellige personalegrupper varierer mellem landene, hvilket ligeledes kan forklare noget af forskellene i omkostningsniveauet, da fængselssektoren generelt er meget løntung. De danske fængsler er generelt mindre end især de engelske og tyske, og stordriftsfordele kan derfor også spille ind på omkostningsniveauet.

En sammenligning af kvaliteten inden for resocialisering, sikkerhed og de indsattes trivsel, målt ved hhv. recidiv, undvigelse, belægningsgrad og dødsfald, tyder på, at Danmark ligger godt i forhold til resocialisering, men har flere undvigelse fra lukkede fængsler m.m. end de øvrige lande. Der kan altså ikke drages klare konklusioner omkring mulige forskelle i kvaliteten af fængselsdriften i Danmark sammenlignet med de tre case-lande.

Indledningsvist i kapitlet gives en kort beskrivelse af organiseringen af fængselsdriften i de tre lande. Herefter beskrives de tre landes erfaringer med at skabe konkurrence om fængselsdriften. Sidst i kapitlet sammenlignes de tre lande med hinanden og med den danske fængselsdrift i forhold til omkostningsniveau og kvalitet ud fra en række nøgletal.

6.1 Organisering samt volumen og indsatte i fængselsdriften i England, Tyskland og Holland

Efter en indledende screening blev Holland, England og Tyskland valgt som case-lande til den internationale analyse. Disse lande har interessante erfaringer med at skabe konkurrence på fængselsområdet (mere herom senere i kapitlet) og kan i en vis grad sammenlignes med Danmark. I bilag 2 gives en nærmere beskrivelse af udvælgelsen af landene.

England

Det engelske fængselsvæsen dækker både England og Wales. I det følgende omtales dette kun som England.

De to hovedinstanser i Englands fængselsvæsen er henholdsvis *Her Majesty's Prison Service (HM Prison Service)*, som står for den praktiske drift af de offentligt drevne fængsler, og *The National Offender Management Service (NOMS)*, som har myndighedsansvaret på fængselsområdet i England.

HM Prison Service hører under det engelske justitsministerium og har ansvaret for at drive de offentlige fængsler i England. NOMS er en styrelse, som ligeledes hører under justitsministeriet, og som har til hovedformål at sikre en effektiv levering af services i såvel offentlige som private fængsler. Konkurrence om opgaverne er et grundprincip inden for NOMS for at sikre den mest effektive opgaveløsning i fængslerne. NOMS administrerer ydelser på fængselsområdet for mere end kr. 17,2 milliarder kr.⁴⁶ leveret af mange forskelligartede leverandører.

I tabel 6.1 ses en række nøgletal vedr. størrelsen på fængselsvæsenet i England og Wales.

⁴⁶ Omregnet til fra pund danske kroner. Anvendt valutakurs 8,58 kr. pr. pund. Kilde: Danmarks Nationalbank, gennemsnitlig valutakurs 2011.

Tabel 6.1 Nøgletal for fængselsvæsenet i England

Antal indsatte	85.697 indsatte i juni 2012. Det gennemsnitlige antal indsatte var i 2011-12 på 86.048. (inkl. varetægtsfængslede). Antal varetægtsfængslede per 30. september 2012 er opgjort til 11.749.
Udvikling i antal indsatte	Mellem 2001 og 2011 steg antallet af indsatte med 19.650 indsatte svarende til 30 pct.
Antal fængsler	129 fængsler, hvoraf 14 fængsler er drevet udelukkende af private leverandører.
Kapacitet	79.473 pladser. Mellem 1997-98 og 2011-12 blev der oprettet 26.386 nye fængselspladser.
Antal ansatte	Ca. 44.000 ansatte i fængselsvæsenet. Antallet af fuldtidsansatte mellem 1997 og 2009 steg med 24 pct.
Økonomisk volumen	De direkte omkostninger til driften af fængslerne var ca. 18,9 mia. kr. i 2011-12. Såfremt omkostningerne på regionalt og nationalt niveau ⁴⁷ , som afholdes af NOMS, medtages, var de årlige omkostninger ca. 25,7 mia. kr. i 2011/2012. Tallene inkluderer ikke omkostningerne til fængslerne afholdt af andre offentlige aktører. De samlede omkostninger til fængslerne er senest opgjort for 2008-09 og beløb sig til knap 34,3 mia. kr.

Note: Omkostninger er omregnet til danske kroner fra pund på baggrund af Danmarks Nationalbanks gennemsnitlige valutakurs 2011 (8,58 kr. pr. pund).

Kilder: Prison Reform Trust, Bromley Briefings Prison Factfile, June 2012. Ministry of Justice, National Offender Management Service Annual Report and Accounts 2011-2012. Centre for Crime and Justice Studies, Prison and probation expenditure, 1999-2009. Ministry of Justice statistics.

Tyskland (Hessen)

Ved en reformering af det føderale system i 2006 blev det lovgivningsmæssige ansvar for straffuldbyrdelse overdraget fra den nationale myndighed til de enkelte tyske delstater. De enkelte delstater fik dermed kompetencen til at regulere og kontrollere opgaver omkring frihedsberøvelse.

Delstaterne udøver dette på forskellig vis. Nogle delstater har valgt at bibeholde den nationale lov (Strafvollzugsgesetz (StVollzG)), mens andre delstater har lavet deres egen lov. Dvs. at det ikke er muligt at give et generelt billede af det tyske fængselsvæsen, da der er store variationer i, hvordan denne er organiseret.

For overskuelighedens skyld fokuseres der på cases fra én delstat i denne analyse, nemlig Hessen. Delstaten Hessen har lavet deres egen lovgivning på området (Hessisches Strafvollzugsgesetz (HStVollzG)).

I Hessen er justitsministeriet overordnet ansvarlig for fængslerne. Administrationen af fængslerne varetages af et departement under justitsministeriet. Departementet står for organisationen af opgaverne, herunder personaleforhold, uddannelse af medarbejdere, budget, byggeri, sammenspillet mellem regional og national lovgivning, beskæftigelse og uddannelse for de indsatte, håndtering af klager og inspektion af fængslerne i den pågældende delstat.

⁴⁷ De regionale og nationale omkostninger omfatter bygningsomkostninger, herunder afskrivninger og renter, større vedligeholdelser, fangetransport og overheadomkostninger til central administration og ledelse.

Herunder ses en række nøgletal vedr. størrelsen på fængselsvæsenet i hhv. hele Tyskland og delstaten Hessen.

Tabel 6.2 Nøgletal for fængselsvæsenet i Tyskland og Hessen

	Tyskland	Hessen
Antal indsatte	58.100 indsatte pr. 31. marts 2012.	3.814 indsatte pr. 31. marts 2012.
Udvikling i antal indsatte	Antallet af indsatte har været faldende siden 2007, hvor antallet af indsatte var 64.700.	Antallet af indsatte har været forholdsvis stabilt i Hessen siden 1998, hvor antallet af indsatte har ligget mellem 3.800 og 4.200 indsatte. Før 1998 var antallet af indsatte generelt lavere omkring 3.000 indsatte.
Antal fængsler	186 fængsler i 2012. Antallet af fængsler har været faldende siden år 2000 (fra 222 fængsler i 2000)	16 fængsler i 2012.
Kapacitet	78.161 pladser i 2012.	Knap 6.000 pladser i 2012.
Antal ansatte	35.804 årsværk pr. 1. september 2011.	2.861 årsværk i 2011.
Økonomisk volumen	Omkostninger: Ca. 19,4 mia. kr. i 2007. Indtægter: Ca. 1.252 mio. kr. i 2007	Omkostninger: Ca. 1,69 mia. kr. i 2011 Indtægter: Ca. 107 mio. i 2011

Note: Den økonomiske volumen er omregnet til danske kroner på baggrund af Danmarks Nationalbanks gennemsnitlige valutakurs hhv. 2007 og 2011 (7,45 kr. pr. euro i begge år).

Kilder: Statistisches Bundesamt 2012: Ausgewählte Zahlen für die Rechtspflege samt oplysninger fra myndighederne i Hessen.

Tabellen viser bl.a., at antallet af indsatte i de tyske fængsler har været faldende siden 2007, mens antal indsatte i Hessen har været nogenlunde stabilt over en årrække. Omkostningerne har også været faldende i Tyskland generelt, men opgørelsesperioden er dog fra 2005 til 2007. Hessen står for 6.000 pladser, hvilket er knap 8 pct. af den samlede kapacitet i Tyskland. På lignende vis udgør antal ansatte i Hessen knap 8 pct. af antal ansatte i hele det tyske fængselsvæsen.

Holland

I Holland er sikkerheds- og justitsministeriet ansvarlig for administrationen af fængslerne og udvikling af fængselspolitik. Ansvar for straffuldbyrdelsen ligger hos en styrelse under dette ministerium (Dienst Justitiële Inrichtingen, DJI), der kan sammenlignes med den danske kriminalforsorg.

Den hollandske kriminalforsorg er opdelt i fire områder med hver sit ansvarsområde og tilhørende institutioner.

1. Afdelingen for fængselsvæsen (voksne indsatte)
2. Afdelingen for ungdomsforanstaltninger
3. Afdelingen for retsmedicinsk omsorg og forvaring
4. Afdelingen for specielle faciliteter (tilbageholdelsescentre og udvisningscentre for udlændige).

Casen, der i denne rapport arbejdes med, falder under Afdeling for Specielle Faciliteter (Directie Bijzondere Voorzieningen, DBV).

I tabel 6.3 ses en række nøgletal for det hollandske fængselsvæsen.

Tabel 6.3 Nøgletal for fængselsvæsenet i Holland

Antal indsatte	5.140 indsatte i fængslerne i 2011. Hertil 5.640 varetægtsfængslede.					
Udvikling i antal indsatte	Antallet af indsatte i fængslerne er steget fra 2007 til 2010, og faldet fra 2010 til 2011:	2007	2008	2009	2010	2011
		4.105	4.490	5.290	5.510	5.140
Antal fængsler	Der er 29 hollandske fængsler, som er lokaliseret på 55 geografiske lokaliteter. Hertil kommer 10 ungdomsfængsler og 4 tilbageholdelsescentre.					
Kapacitet	11.519 pladser i 2011 (hele kriminalforsorgen)					
Antal ansatte	16.073 årsværk i 2011 (hele kriminalforsorgen)					
Økonomisk volumen	2012: 17,135 mia. kr.					

Note: Den økonomiske volumen er omregnet til danske kroner på baggrund af Danmarks Nationalbanks gennemsnitlige valutakurs for hhv. 2011 og 2012 (7,44 og 7,45 kr. pr. euro).

Kilde: Jaarverslag 2011 (Årsrapport), Statline: Centraal Bureau voor de Statistiek (statline.cbs.nl) og den hollandske Kriminalforsorg www.dji.nl

Sammenligning af organisering, volumen og indsatte

Organiseringen af den tyske (hessiske) og hollandske fængselsdrift ligner generelt den danske med ansvaret forankret hos et justitsministerium og en underliggende styrelse. Den engelske organisering adskiller sig ved opdelingen af bestiller og udfører, som det fx kendes på kommunernes varetagelse af ældrepleje herhjemme. Denne opdeling er et vigtigt fundament for den model, der anvendes i England, hvor offentlige og private aktører konkurrerer med hinanden.

Det danske fængselsvæsen er set i forhold til økonomisk volumen og antal indsatte mindre end fængselsvæsenene i de andre tre lande. I den europæiske fængselsstatistik er antallet af indsatte opgjort ud fra samme definition i de fire lande. Disse ses i tabellen herunder.

Tabel 6.4 Nøgletal omkring de indsatte, 2010

	Danmark	Tyskland	Holland	England
Antal indsatte i fængsler (kun dømt - ikke varetægtsfængslede)	2.535	60.157	5.822	71.000
Antal indsatte pr. 100.000 indbyggere	45,8	73,5	35,1	128,5

Note: Antallet af indsatte i denne tabel stemmer ikke overens med antallet af indsatte i tabellerne vedr. nøgletallene for de enkelte lande, da der for det første er tale om forskellige kilder, og for det andet kan være variationer i hvilke typer af indsatte, der tælles med i opgørelserne.

Kilde: Council of Europe annual penal statistics - SPACE I, 2010.

Det ses, at Tyskland og England har et langt større antal indsatte i forhold til befolkningens størrelse end Danmark og Holland. Holland ligger marginalt under Danmark, når der ses på antal indsatte i forhold til befolkningens størrelse, men har dog samlet et større antal indsatte.

Størrelsen på fængslerne belyses i tabel 6.5.

Tabel 6.5 Nøgletal omkring fængslernes størrelse

Danmark	I de danske fængsler er der i gennemsnit 179 pladser pr. fængsel. Det mindste fængsel har 86 pladser, mens det største har 243 pladser.
England	Lands gennemsnittet var i 2011-2012 ca. 667 indsatte pr. fængsel, i 2010-2011 var lands gennemsnittet ca. 657 indsatte pr. fængsel. Fængslerne varierer i størrelse fra knap 50 indsatte til knap 1.500 indsatte.
Tyskland	Gennemsnitligt 312 indsatte pr. fængsel.
Holland	Gennemsnitligt 284 indsatte pr. fængsel (målt ved geografiske enheder)

De danske fængsler er relativt små sammenlignet med fængslerne i England, Tyskland og Holland. Især i England er der generelt meget store fængsler målt på antal indsatte.

Hvis der ses nærmere på hvilke indsatte, der sidder i fængslerne, er der også her en række forskelle jf. tabel 6.6.

Tabel 6.6 Nøgletal omkring de indsatte, 2010

	Danmark	Tyskland	Holland	England
Andel udenlandske indsatte (ekskl. varetægtsarrestanter)	14 %	23 %	20 %	13 %
Fordeling af indsatte efter type af kriminalitet:				
Manddrab	8%	7%	13%	10%
Vold og trusler om vold	24%	13%	4%	18%
Seksualforbrydelser	6%	7%	3%	13%
Røveri og tyveri	27%	33%	26%	28%
Illegale stoffer	21%	15%	17%	16%
Andet	14%	25%	37%	15%
Fordeling af indsatte efter længde af straf:				
Under 1 måned	2 %	2 %	15 %	0 %
1 til 3 måneder	7 %	9 %	10 %	2 %
3 til 6 måneder	9 %	13 %	7 %	4 %
½ til 1 år	12 %	20 %	14 %	5 %
1 - 3 år	35 %	19 %	26 %	19 %
3 - 5 år	12 %	25 %	8 %	17 %
5 - 10 år	12 %	8 %	11 %	18 %
10 - 20 år	8 %	1 %	6 %	7 %
20 år og over	0 %	0 %	0 %	1 %
Livstid	1 %	3 %	0 %	11 %
Ukendt	2 %	0 %	2 %	18 %

Kilde: Council of Europe annual penal statistics - SPACE I, 2010.

Tabellen viser, at der er en mindre andel udenlandske indsatte i England og Danmark end i de øvrige lande. I Holland er der en stor andel af de indsatte, som sidder inde for manddrab i sammenligning med de andre lande. I Danmark sidder en relativ stor del af de indsatte i fængsel pga. vold og trusler om vold i forhold til de andre lande.

Disse forskelle blandt de indsatte i de fire lande kan til dels forklares ved forskelle i strafflængde og strafftyper i de forskellige lande.

6.2 Erfaringer med at skabe konkurrence om opgaver inden for fængselsdriften

I dette afsnit gennemgås de enkelte landes erfaringer med at skabe konkurrence om opgaver indenfor fængselsdriften.

England

At skabe konkurrence om løsning af opgaverne har været en del af fængselsvæsenet i England siden starten af 1990'erne. I 2004 blev der gennemført en reform, hvor konkurrence om fængselsopgaverne fik større vægt med henblik på at opnå en bedre balance mellem antallet af indsatte i England og de ressourcer, der anvendes på området.

Et af de vigtigste elementer i reformen var en klar opdeling mellem bestiller og leverandør, og gennem markedstests og tilbudsafgivning fra private leverandører blev døren åbnet for en større forskellighed i forhold til leveringen af services og dermed konkurrence på markedet. Målene med reformen var at øge effektiviteten, reducere omkostningerne pr. indsat og tilskynde en større innovation på området. Beslutninger omkring tildeling af opgaver til både offentligt og privat regi træffes dermed på baggrund af evidens, og opgaver bliver gennem konkurrence tildelt den virksomhed eller organisation, som leverer den bedste kvalitet til den bedste pris.

Generelt skabes der konkurrence om en lang række opgaver i fængslerne i England. Det er dog væsentligt at skelne mellem to typer af fængsler: Fængsler, hvor ledelsen varetages af det offentlige, og fængsler, hvor ledelsen varetages af private. I fængslerne med privat ledelse er der ofte skabt konkurrence om mange af de andre opgaver – og disse varetages ofte af den samme leverandør, som varetager ledelsen. De privatdrevne fængsler er privatdrevne, fordi der er blevet skabt konkurrence om opgaverne, hvor både private og offentlige leverandører havde mulighed for at byde på opgaveløsningen. Det samme er tilfældet for i hvert fald nogle af de offentlige fængsler.

Der skabes kontinuerligt konkurrence om delopgaver i både private og offentlige fængsler. Der er dog også opgaver, som der ikke skabes konkurrence om. NOMS kan således vælge ikke at skabe konkurrence om udvalgte opgaver. En del af tildelingen af opgaveløsning sker som følge heraf ved direkte tildeling eller genforhandling af eksisterende kontrakter. Fx overvejes det på nuværende tidspunkt, om sundhedsområdet og uddannelsesområdet generelt skal varetages af offentlige leverandører, som myndighederne udpeger.

Politisk blev beslutningen om at introducere private fængsler i England taget på baggrund af en ændring i "The Criminal Justice Act". Herefter blev "controller"-funktionen opfundet, hvilket er en ansvarsposition, hvorunder styringen af fængslernes kvalitet forankres. Controlleren er ansvarlig for at holde opsyn med de overordnede resultater.

De 10 pct. af fængslerne, der er privatdrevne, hører stadig under de engelske fængselsmyndigheder. De private leverandører genforhandler løbende deres kontrakter om driften af fængslerne. Kontrakternes varighed er forskellige og løber mellem 5 og 15 år⁴⁸.

Når hovedkontrakter eller kontrakter med underleverandører udløber i diverse fængsler, har NOMS mulighed for at påvirke valget af ny leverandør. Det er NOMS, der bestemmer hvilke serviceområder, der skabes konkurrence om, på vegne af justitsministeriet. I en årlig strategisk udbudsrunde fastlægger NOMS, hvilke områder i det pågældende fængslet der skal i udbud. Beslutninger tages på baggrund af ændringer i servicebehov og efterspørgsel, ressourcer, regeringens politik samt andre synspunkter fra fængslets ansatte og leverandørerne af opgaver vedrørende fængselsdrift. Opgaverne om drift af fængsler genudbydes under nye vilkår, som er tilpasset nye behov og målsætninger.

Specifikationerne, som har form af funktionskrav, er med til at definere, *hvad* der skal leveres, men ikke *hvordan* opgaverne skal leveres eller af *hvem*. Bestilleren er hovedansvarlig for at definere både sammensætning og typer af services, der ønskes skabt konkurrence om. Konkurrence om opgaverne er et vigtigt redskab i forhold til at forbedre eksisterende services, at motivere til innovation og at opnå den bedst mulige kvalitet for pengene på området. Med henblik på at sikre en effektiv udbudsproces er der oprettet en national leverandørdatabase.

I juli 2011 lancerede den engelske regering en konkurrencestrategi for fængselsdrift, som omhandler de tilbud, der i fængslerne stilles til rådighed for indsatte. Ambitionen med strategien var at opmuntre til en større involvering af den private og frivillige sektor med henblik på at reducere recidiv. Hovedelementerne i strategien er beskrevet i de følgende punkter:

- » Når der skabes konkurrence om opgaverne, skal der fokuseres på mellemlange og langsigtede besparelser frem for at finde de billigste løsninger på bekostning af kvaliteten.
- » Konkurrence om opgaverne skal anvendes til at reformere den offentlige sektor og sikre, at leverandører bliver holdt mere effektivt ansvarlige for deres leverancer.
- » Serviceleverandører skal involveres tidligt med henblik på at identificere, hvilke procesbaserede funktioner der gennem konkurrence om opgaverne kan effektiviseres på nationalt plan.
- » Små eller mellemstore virksomheder og den frivillige sektor samt det omkringliggende samfund skal opmuntres til at deltage i innovationsprocesser.
- » Konkurrence om opgaver skal være en udbredt praksis, hvor det skal være tilladt for offentlige aktører at byde ind på lokale serviceydelser.
- » De private aktører skal holdes ansvarlige for deres leverancer, bl.a. på baggrund af revisioner og inspektioner.

Som et led i kontinuerligt at sikre kvalitet i fængselsdriften foretager justitsministeriet kvartalsvise opgørelser, hvor fængslerne vurderes på en skala fra 1-4. Karakteren 1 er ensbetydende med, at den overordnede præstation giver anledning til alvorlig bekymring. 2 betyder, at den generelle præstation giver anledning til bekymring, og ved en karakter på 3 bliver størstedelen af de opstillede mål indfriet, og endelig betyder en karakter på 4 en exceptionel præstation. Det er i praksis blevet vanskeligt at opnå den højeste karakter, da kravene i 2012 er blevet skærpet.

⁴⁸ I Storbritannien genforhandles kontrakter løbende. Genforhandlinger kan både indebære en genforhandling om, hvordan leverandøren skal varetage opgaveløsningen på et bestemt område, samt medføre, at der bliver skabt konkurrence om et serviceområde via et nyt udbud under en kontraktperiode.

Karakteren udregnes på baggrund af mere end 60 forskellige indikatorer. Vægtningen imellem de forskellige indikatorer varierer imidlertid, hvor præstationen inden for beskyttelse af offentligheden (*public protection*), reduktion af recidiv (*reducing re-offending*), anstændighed (*decency*) samt ressourcestyring og effektivitet (*resource management and operational effectiveness*) er de fire faktorer, der har den største vægt (Copy of Prison Rating System 2011/2012).

Med henblik på mere detaljeret at vurdere fængslernes præstation er fængslerne blevet grupperet med de fængsler, der er mest muligt sammenlignelige. Hvis et fængsel har flere forskellige typer af indsatte, kan fængslet godt være i flere grupperinger samtidigt (Copy of Prison Rating System 2011/2012).

Markedet

Som nævnt er der i alt 14 ud af 129 fængsler i England og Wales, der ledes og drives af private aktører. Der er tre store aktører, som konkurrerer med det offentlige om fængselsdriften.

G4S Justice Services er et stort firma, der opererer i mere end 125 lande. Firmaet er specialiseret inden for sikkerhedsområdet og har ekspertise i ledelse af sikkerhedsprocedurer i forhold til bygninger, infrastruktur, materialer, værdier og mennesker. G4S har været aktiv inden for fængselsdrift i England siden 1992, efter firmaet vandt kontrakten til at lede og administrere HMP Wolds. Det var den første kontrakt, der blev tildelt den private sektor. Selskabet leder og administrerer på nuværende tidspunkt seks fængsler, HMP Altcourse, HMP Birmingham, HMP Oakwood, HMP & YOI Parc, HMP Rye Hill og HMP Wolds.

Serco Home Affairs arbejder for nationale og lokale myndigheder inden for sundhed, uddannelse, transport, videnskab og forsvar. Firmaets private kunder er ledende organisationer inden for forskellige industrier, der opererer på meget forskellige markeder. Selskabet har knap 50 års erfaring og er en af de ledende serviceleverandører inden for forvaring og bevogtning, der leverer serviceydelser i flere forskellige lande. Serco har indgået kontrakt med NOMS om i alt fire fængsler i England og Wales, hvor Serco står for driften. Derudover leder Serco en ungdomsinstitution for 15-17-årige og en træningsinstitution for mindreårige på vegne af Youth Justice Board of England and Wales. Følgende fængsler samt ungdomsinstitution drives af Serco Custodial Services: HMP Ashfield, HMP Doncaster, HMP Dovegate, HMP Lowdham Grange og HMP Thameside.

Sodexo Justice Services, der tidligere var kendt under navnet Kalyx, driver tre forskellige fængsler i England og Wales, HMP Bronzefield, HMP/YOI Forest Bank og HMP Peterborough. Selskabet har opereret siden 1993 og leverer på nuværende tidspunkt serviceydelser til over 30.000 indsatte på verdensplan.

Udover de tre store private aktører på markedet er der en lang række samarbejdspartnere, frivillige organisationer og velgørenhedsorganisationer, der i større eller mindre omfang inddrages i fængselsdriften. Det er for omfattende at inkludere en total liste over aktører, der er involveret i fængselsdrift, da antallet af samarbejdspartnere fx i HMP Doncaster (som er et af de udvalgte case-fængsler i denne analyse) alene beløber sig til 180 samarbejdspartnere. Under hver enkelt casebeskrivelse er der imidlertid medtaget en opgørelse over de vigtigste samarbejdspartnere i det pågældende fængsel (Ministry of Justice, 2012)⁴⁹.

⁴⁹ Denne opgørelse er fra april 2012.

Tyskland (Hessen)

Motivet for at skabe konkurrence om opgaverne i den tyske fængselssektor var en kombination af et stigende antal indsatte i 1990'erne og stramme budgetter.

Der er to grundlæggende tilgange, der anvendes, når opgaver overdrages fra myndighederne til private aktører. Ved den første tilgang overdrages en enkelt opgave, som fx gældsrådgivning, misbrugsbehandling, religiøs betjening, arbejdsmæssig beskæftigelse eller facilities management til private aktører, mens den overvejende del af opgaver bliver varetaget af myndighederne. Disse aktører er typisk sociale eller kirkelige organisationer. En anden tilgang indebærer en overdragelse af en stor del af de samlede opgaver til en enkelt leverandør, som typisk er en større international virksomhed.

Trenden går mod, at der i højere grad anvendes den sidstnævnte metode, hvor en række opgaver overdrages til en enkelt leverandør frem for at overdrage enkelte opgaver til forskellige organisationer. Denne model har den fordel, at fængselsledelsen kun skal kontrollere og samarbejde med en enkelt aktør. I Tyskland er der en stor tradition for, at frivillige organisationer arbejder med de indsatte inden for forskellige områder.

I den tyske forfatning (Grundgesetz, artikel 33, 4 og 5) står, at alle aktiviteter, som indebærer udøvelse af statsmagt, skal varetages af offentlige ansatte. Det betyder, at opgaver, som involverer indgriben i de personlige rettigheder for den indsatte, skal varetages af offentlige ansatte.

I Tyskland er det i praksis næsten umuligt at afskedige offentlige ansatte eller overdrage dem til en privat arbejdsgiver. Derfor er den eneste måde at skabe konkurrence om opgaver på fængselsområdet at bygge nye fængsler eller at indføre nye opgaver, som kan løses af privatansatte.

Som nævnt er det delstaten Hessen, som er udvalgt til denne analyse. I 1999 blev det på baggrund af massiv overbelægning i de hessiske fængsler planlagt at bygge et nyt fængsel. Det blev besluttet, at opførelsen og dele af driften skulle varetages af private aktører. Denne beslutning blev truffet efter repræsentanter fra myndighederne havde besøgt en række fængsler i Frankrig og England og indsamlet information omkring brugen af private aktører i disse lande.

Siden der ikke var nogle tidligere erfaringer med at overdrage opgaver i større omfang til private aktører, og erfaringerne fra Frankrig og England ikke kunne overdrages direkte til Tyskland pga. den tyske lovgivning, blev der nedsat en arbejdsgruppe af eksperter. Arbejdsgruppen kom frem til, at overdragelse af alle opgaver, som det kendes i England, ikke var muligt i Tyskland på grund af forfatningens tekst vedrørende varetagelse af offentlige opgaver, som nævnt ovenfor (Roos, 2007).

For at finde frem til, hvilke opgaver der – i forhold til loven – kunne overdrages til private aktører, undersøgte de 110 typiske opgaver i tyske fængsler. Det blev vurderet, at følgende opgaver *ikke* kunne overdrages:

- » Ledelse af fængsler
- » Overvågning af serviceopgaver
- » Beslutninger i forbindelse med sagsbehandling (udførelsen af behandlingen kan varetages af private) – fx løsladelse, ferie, afsoningsplaner, disciplinære sager
- » Den del af sikkerheden, der inkluderer indgriben i de personlige rettigheder for den indsatte som fx magtanvendelse og kontrol af breve.

Følgende opgaver blev vurderet egnet til overdragelse til private udbydere:

- » Facilities management (vedligeholdelse, rengøring)
-

- » Supply management (kantiner, vasketøj, medicin, butik)
- » Resocialiserende tiltag (arbejde, uddannelse, fritidsaktiviteter, socialrådgivning)
- » Den del af sikkerheden, der IKKE inkluderer indgriben i de personlige rettigheder for den indsatte som fx magtanvendelse og kontrol af breve.

Markedet

De leverandører, som opererer i fængsler, hvor der kun er skabt konkurrence om få ydelser, er ofte non-profit-organisationer, som har mange års erfaringer med tilsvarende opgaver uden for fængslerne (fx misbrugsbehandling, socialrådgivning, jobtræning m.m.). Inden for behandling af stofmisbrug er "Diakonische Werke", "Caritas" og "Blaues Kreuz" eksempler på leverandører, mens "Berufsbildungswerk" og "Berufsförderungswerk" er leverandører inden for arbejdsmæssig beskæftigelse.

Leverandørerne er ofte afhængige af et eksisterende netværk i lokalområdet for fængslet og er derfor ofte kun aktive på et regionalt eller lokalt niveau, hvor de i forvejen er til stede uden for fængslet.

Når der udbydes en samlet "pakke" af opgaver i et fængsel, er det typisk større virksomheder, som byder. I Hessen har der kun i ét tilfælde været udbudt en "pakke" af opgaver i et fængsel (JVA Hünfeld), og her vandt Steep GmbH (tidligere Serco GmbH), der er en virksomhed, som varetager en bred vifte af opgaver inden for fx serviceydelser, uddannelse, ingeniørvirksomhed og energi. I de andre delstater har det også været lignende større internationale virksomheder, der har budt ind.

Holland

I Holland er der eksempler på, at funktioner som biblioteker, vaskeri og udstyr til videoovervågning er sendt i udbud. Konkurrencen inden for disse områder adskiller sig ikke væsentligt fra, hvad der ses i Danmark (primært rene indkøb) og er dermed ikke i sig selv interessant. Til gengæld er der skabt konkurrence om dele af sikkerhedsopgaven i visse af de hollandske fængsler. Der er tale om, at sikkerhedsopgaven varetages af myndighederne og et privat firma sammen; dvs. at aktører fra begge arbejder side om side i samme fængsel.

I Holland var der ultimo 2012 derudover tre eksempler på OPP-projekter ved opførelse af fængsler, hvor private leverandører står for design, konstruktion, finansiering og vedligeholdelse og drift af visse områder. Som nævnt er OPP, i form af sammentænkning af hhv. design, opførelse og finansiering samt drift og vedligeholdelse, efter aftale med Udbudsrådets sekretariat ikke fundet interessant i sig selv i forhold til denne analyse, da der i analysen er fokus på muligheder for at skabe konkurrence om varetagelse af driftsopgaver i dansk sammenhæng (og ikke på muligheder i forbindelse med opførelse af nye fængsler). De driftmæssige opgaver isoleret set er dog interessante, da Holland – i modsætning til fx det engelske fængselsvæsen – kun har begrænset erfaring med at skabe konkurrence inden for fængselsområdet og dermed i højere grad ligner den situation, i hvilken Danmark står i, i dag.

Grundet ineffektivitet i den offentlige sektor har der siden 1980'erne i Holland været stærk prioritering om at udbyde opgaver, der traditionelt set var offentlige, og lade det frie marked spille ind. Det startede med udbud af opgaver inden for offentlig transport og senere uddannelse og sundhedsvæsenet.

I Holland er det relativt nyt at skabe konkurrence om opgaver inden for fængselsvæsenet, og de første undersøgelser af anvendelse af OPP på området blev udgivet af det hollandske finans-

ministerium i 2003.⁵⁰ I regeringsaftalen fra 2010 hedder det, at privatiseringen af de relevante opgaver om fængselsdriften skal forberedes med øje for økonomisering og omkostningseffektivitet.⁵¹ Dog oplyser den hollandske kriminalforsorg i de kvalitative interviews, at der i den nuværende regeringsaftale fra 2012 ikke står noget specifikt om at skabe konkurrence om opgaver inden for fængselsvæsnet.

I en rapport fra 2011 (bestilt af sikkerheds- og justitsministeriet) opgøres driftsomkostninger i fængslerne som omkostninger til personale, ejendomme, forplejning og transport. I forbindelse med opgørelser over virkninger af at skabe konkurrence om opgaver medregnes tillægsomkostninger på udarbejdelse, forhandling og monitorering af kontrakten og de medfølgende overheadomkostninger i driftsomkostninger. Rapporten anslår, at ca. 15 pct. af de samlede omkostninger er ejendomsomkostninger, og at de rene driftsomkostninger dermed udgør ca. 85 pct. af omkostningerne til et hollandsk fængsel – heraf er de 19 pct. tillægsomkostninger, til udbud, monitorering og overhead.⁵²

Rapporten konkluderer på baggrund af et litteraturstudie af internationale erfaringer med at skabe konkurrence om fængselsdrift (gennem OPP), at der ikke er nogen indikation på, at udbud om opgaverne i Holland vil føre til markante fald i driftsomkostningerne, når tillægsomkostninger medregnes. Derimod peger rapporten på, at udbud forventeligt vil medføre et fald i ejendomsomkostningerne, dog med forbehold for eventuel dalende kvalitet og dermed højere vedligeholdelsomkostninger. Det bemærkes, at besparelserne primært vil kunne forekomme i tilfælde af nybyggeri.

Organisatorisk er statens bygningsstyrelse (Rijksgebouwdienst) under indenrigs- og kongerigsministeriet ansvarlig for ejendomsomkostninger forbundet med udvikling, opførelse og indretning af et fængsel, og ansvaret for driftsomkostninger til selve tilbageholdelsen og straf fuldbyrdelsen ligger hos den hollandske Kriminalforsorg (DJI)⁵³. Statens bygningsstyrelse repræsenterer herved den hollandske stat som kunde ved opførelsen af et nyt fængsel. Statens bygningsstyrelse køber ydelser fra et privat konsortium gennem en offentlig udbudsproces. Den hollandske Kriminalforsorg (under justits- og sikkerhedsministeriet) underskriver en kontrakt med statens bygningsstyrelse om udnyttelse og realisering af fængslet.

De primære opgaver, eller kerneydelserne, i fængslerne er i en rapport fra finansministeriet vedrørende muligheder ved at indgå OPP-kontrakter på fængselsdriften i Holland betegnet som:

1. Overvågning: Aktiviteter for at holde de indsatte i fængslet
2. Omsorg: Alle aktiviteter med fokus på at holde de indsatte sunde og raske (herunder både åndelig og fysisk) under indsættelse
3. Arbejde: Aktiviteter, der muliggør at de indsatte kan få arbejde under afsoning
4. Undervisning indeholder aktiviteter, der retter sig mod at undervise eller oplære de indsatte
5. Reintegration omfatter aktiviteter, som gør de indsatte i stand til at være en del af samfundet efter afsoning
6. Transport omfatter aktiviteter i forbindelse med allokering af indsatte og interne omplaceringer samt transport til fx retsmøder

⁵⁰ Anvendelse af OPP på det Hollandske fængselssystem, 2003.

⁵¹ WODC-rapport.

⁵² WODC-rapport.

⁵³ WODC-rapport.

7. Facilitering af rettergang omhandler aktiviteter, der for eksempel gør den indsatte i stand til at være i kontakt med en advokat eller at deltage i retsmøder.⁵⁴

Kriminalforsorgen angiver i interviews, at der altid er tale om politiske spørgsmål i forhold til, om de primære opgaver for de indsatte kan udbydes. Selvom de oplever, at en kontrakt, der indeholder alle opgaver, vil være den mest effektive, skal de reelle kontrakter og løsninger tilpasses det politiske klima. Det er i sidste ende justitsministeren, der er ansvarlig for området, og det afhænger dermed af, om vedkommende er tryk ved at skabe konkurrence om de primære opgaver. Der har indtil nu ikke været udbud om hele pakken af primære opgaver i fængselsvæsnet i Holland.

I 2002 blev der på baggrund af stor tilstrømning af narkotikasmuglere, primært fra Sydamerika og de Nederlandske Antiller, vedtaget en nødlov, der muliggjorde ibrugtagningen af et tilbageholdelsescenter i Schiphol. Der blev i forbindelse med denne lov for første gang, pga. behovet for mere arbejdskraft til at dække de nyoprettede cellepladser, ansat et privat firma til at varetage en del af sikkerheden i flere af Hollands tilbageholdelsescentre.⁵⁵

Casen, der er med i denne rapport, handler om opførslen og driften af et tilbageholdelsescenter i Rotterdam (Detentiecentrum Rotterdam) og er den første af sin slags i Holland. OPP-projektet for tilbageholdelsescentret fulgte den offentlige indkøbsproces, der minder om dialogbaseret udbud. Formålet med denne form for offentlige indkøb er at give parterne mulighed for at medtage innovative løsninger i forslaget og at have en dialog med kunden om forslaget. Der er tale om en OPP-kontrakt, hvor facilities management ligeledes er en del af kontrakten, så længe tjenesterne ikke er en del af de primære opgaver i fængslet. Det betyder, at design, byggeriet, finansiering og vedligeholdelse sker ved et privat konsortium, som ligeledes bærer risikoen for projektet.

Der er ligeledes andre fængsler i Holland, som bruger offentlig-private partnerskaber til at drive deres tjenester. OPP-metoden er anvendt ved udbuddet om nybyggeri af et tilbageholdelsescenter ved lufthavnen Schiphol med plads til 580 indsatte samt administrative kontorer, en retssal og kontor for asylansøgning, der tages i brug december 2012⁵⁶. OPP er tillige anvendt ved udbuddet om et nyt fængsel i Zaanstad med plads til over 1.000. Her er dialogfasen med private firmaer i gang, og fængslet forventes taget i brug i 2016.

Markedet

G4S er den centrale aktør på det hollandske marked i forhold til at varetage sikkerhedsopgaver på fængselsområdet. Sikkerheden i de hollandske tilbageholdelsescentre har siden 2002 til dels været varetaget af et privat firma, Securitor, som sidenhen er fusioneret med G4S. I 2005 var halvdelen af sikkerhedspersonalet i det daværende tilbageholdelsescenter i Schiphol fra G4S, og de udbyder efteruddannelse og kurser specifikt for fængselspersonale.

I forhold til facilities management og OPP er der i høj grad tale om etablerede virksomheden inden for konstruktion og facilities management, som går sammen i et konsortium og byder på den samlede opgave.

⁵⁴ Anvendelse af OPP på det Hollandske fængselssystem, 2003.

⁵⁵ <http://vorige.nrc.nl/binenland/article1640181.ece> 27.10.2005.

⁵⁶ <http://www.ppsnetwerk.nl/upload/bdc31bd1Justitieel%20Complex%20Schiphol.pdf>.

6.3 Sammenligning af omkostninger til fængselsdriften

Omkostninger til fængselsdrift er svære at sammenligne direkte på tværs af lande. Dette skyldes blandt andet følgende forhold:

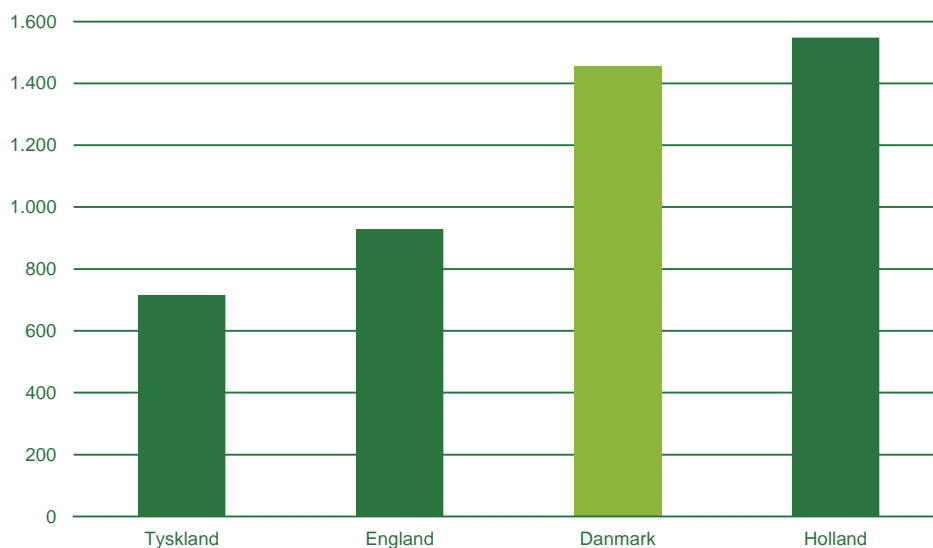
- » Fængselsdrift er ikke en entydig størrelse – de opgaver, der indgår, kan variere på tværs af lande
- » Den anvendte opgørelsesmetode kan variere på tværs af lande. Omkostningsniveauet vil i høj grad afhænge af, hvilke hjælpe- og overheadomkostninger, der medtages.
- » Pris- og lønniveauet varierer på tværs af lande. Fængselsdrift er meget lønintensivt og lønniveauet i de pågældende lande vil have stor indflydelse på omkostningsniveauet.
- » Omkostningerne afhænger af sammensætningen af de indsatte karakteristika.
- » Omkostningerne afhænger af, hvilke typer fængsler, der indgår. Fængsler med høj sikkerhed eller med omfattende behandlingstilbud til de indsatte vil trække omkostningsniveauet op.

I den europæiske fængselsstatistik er omkostningerne pr. indsat pr. dag opgjort. Om denne opgørelse skriver forfatterne til statistikken i 2008-udgaven:

“Data presented in this table are not necessarily comparable across countries. Indeed, we do not know exactly what is included in the amount presented (meals, services, cleaning etc.). Moreover, the purchasing power varies widely across Europe. Thus, these data should be used very carefully.” (Council of Europe Annual Penal Statistics – SPACE I, 2008)

Nedenstående figur viser den gennemsnitlige pris pr. fangedag (omregnet til danske kroner) i Danmark og de tre case-lande for perioden 2007-2009.

Figur 6.1 Sammenligning af omkostninger pr. indsat pr. dag (gennemsnit 2007-2009)



Note: Omregnet fra euro til kr. med Nationalbankens gennemsnitlige valutakurs i 2007, 2008, 2009 på 7,45 kr. pr. euro i alle år.

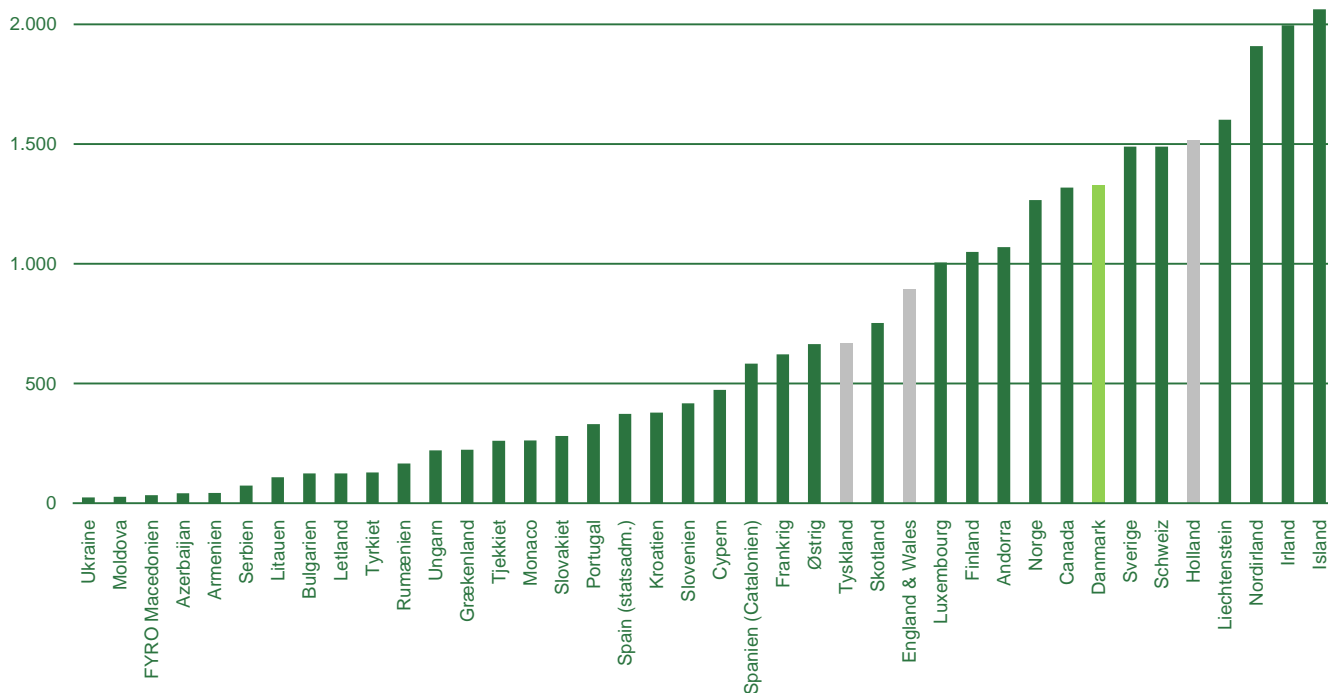
Kilde: Council of Europe annual penal statistics – SPACE I, 2008, 2009 og 2010.

Det ses, at England og Tyskland har væsentligt lavere omkostninger end Danmark, mens Holland har lidt højere omkostninger end Danmark. Det skal dog bemærkes, at der er tale om en overordnet gennemsnitlig omkostning for alle fængsler. Således dækker omkostningerne over

både åbne og lukkede fængsler – og alt fra almindelige pladser til specialiserede behandlingspladser.

Nedenstående figur viser et lidt bredere billede, hvor prisen pr. fangedag fremgår for alle de lande, som har indgivet oplysninger til den europæiske fængselsstatistik i 2007.

Figur 6.2 Pris pr. fangedag, 2007



Note: I statistikken er omkostningerne opgjort i euro. Disse er omregnet til danske kroner på baggrund af Danmarks Nationalbanks gennemsnitlige valutakurs 2007 (7,45 kr. pr. euro).

Kilde: Council of Europe annual penal statistics – SPACE I, 2008.

Det ses, at Danmark (markeret med lysegrøn) ligger i den højere ende sammen med lande som Norge, Sverige og Canada. Disse er lande, som den danske Kriminalforsorg normalt sammenligner sig med. Case-landene, England, Tyskland og Holland, er markeret med grå.

Udover den europæiske fængselsstatistik er der indhentet oplysninger fra nationale kilder i de tre case-lande samt i Danmark. Her bør der i endnu højere grad sammenlignes med varsomhed. De nationale kilder bruges derfor primært til at afdække udviklingen inden for de enkelte lande og variationen mellem forskellige typer af fængsler.

Udviklingen i prisen pr. fangedag i Danmark vises nedenfor. Det ses, at prisen pr. fangedag har været relativ stabil siden 2007 for de lukkede fængsler, mens den er steget med 25 pct. for de åbne fængsler siden 2007. En del af stigningen for en åben fængselsplads skyldes dog, at der er etableret og konverteret mange (dyrere) specialpladser i de åbne fængsler.

Tabel 6.7 Pris pr. fangedag i Danmark (årets priser)

	2007	2008	2009	2010	2011
Lukkede fængsler	1.937 kr.	1.973 kr.	1.940 kr.	1.972 kr.	1.957 kr.
Åbne fængsler	1.038 kr.	1.158 kr.	1.167 kr.	1.294 kr.	1.298 kr.

Note: Tallene stemmer ikke nødvendigvis overens med tallene i figur 6.1, da der er tale om forskellige kilder og forskellige afgrænsninger af, hvilke indsatte og institutioner, der medregnes.

Kilde: Kriminalforsorgens årsrapport 2011 samt udtræk fra Kriminalforsorgens ABC-model.

I England er prisen pr. fangedag opgjort samlet for fængslerne samt for en række forskellige typer af fængsler. Disse ses i tabellen nedenfor for de seneste tre regnskabsår.

Tabel 6.8 Priser pr. fangedag i England

(pr. indsat pr. dag)	Enheder	Type af omkostninger	2009/10	2010/11	2011/12
Lands gennemsnit	129	Direkte omk.	660 kr.	650 kr.	620 kr.
		Inkl. regionale og nationale omk.	919 kr.	896 kr.	838 kr.
Fængselstyper⁵⁷					
Kategori B (mænd)	6	Direkte omk.	677 kr.	666 kr.	685 kr.
		Inkl. regionale og nationale omk.	824 kr.	808 kr.	789 kr.
Kategori C (mænd)	41	Direkte omk.	530 kr.	513 kr.	495 kr.
		Inkl. regionale og nationale omk.	789 kr.	755 kr.	720 kr.
Kategori A	5	Direkte omk.	1.202 kr.	1.148 kr.	1.112 kr.
		Inkl. regionale og nationale omk.	1.631 kr.	1.518 kr.	1.448 kr.
Ungdomsfængsel (mænd 15-17 år)	6	Direkte omk.	1.461 kr.	1.474 kr.	1.498 kr.
		Inkl. regionale og nationale omk.	1.799 kr.	1.808 kr.	1.799 kr.
Lokalt mandefængsel	36	Direkte omk.	615 kr.	614 kr.	595 kr.
		Inkl. regionale og nationale omk.	839 kr.	826 kr.	781 kr.
Åbent mandefængsel	7	Direkte omk.	450 kr.	436 kr.	398 kr.
		Inkl. regionale og nationale omk.	679 kr.	701 kr.	590 kr.

Note: Bygningsomkostninger, herunder afskrivninger og renter, større vedligeholdelser, fange transport og overheadomkostninger til central administration og ledelse. Tallene stemmer ikke nødvendigvis overens med tallene i figur 6.1, da der er tale om forskellige kilder og forskellige afgrænsninger af, hvilke indsatte og institutioner, der medregnes.

Kilder: Ministry of Justice, National Offender Management Service Annual Report and Accounts 2011-2012. Ministry of Justice, National Offender Management Service Annual Report and Accounts 2010-2011. Ministry of Justice, National Offender Management Service Annual Report and Accounts 2009-2010. Egne beregninger på baggrund af på angivne kilder.

Det ses, at de engelske fængsler generelt har haft faldende omkostninger fra 2009/10 til 2011/12. Derudover ses det, at der er stor forskel på omkostningerne pr. fangedag alt efter, hvilken type fængsel, der er tale om. Omkostningerne til åbne mandefængsler er f.eks. langt lavere end omkostningerne til kategori A fængsler, som primært huser farlige indsatte.

I Tyskland har det kun været muligt at få data på omkostningerne i fængslerne i Hessen. Generelt er omkostningerne pr. indsat ca. 20 pct. højere i Hessen end i Tyskland som helhed. Det

⁵⁷ Kategori A, B og C fængsler er lukkede institutioner, hvorimod kategori D er åbne fængsler.

Et kategori A fængsel huser indsatte som ved flugt ville udgøre en trussel mod national sikkerhed. Dette er typisk indsatte dømt for terrorisme, mord eller særligt alvorlig narkotika relateret kriminalitet.

Et kategori B fængsel er tilegnet indsatte, som har begået grov kriminalitet, som mord og voldtægt.

Et kategori C fængsel er velegnet til indsatte, som ikke har begået grov kriminalitet, men som forventes at vi prøve at flygte fra et åbent fængsel.

Et kategori D fængsel, som er et åbent fængsel, er til indsatte, som er inde for mindre lovovertrædelser, og som ikke mistænkes for at ville flygte og ikke udgør en trussel for samfundet.

vides ikke, hvorfor denne forskel ses. Det har ikke været muligt at opgøre omkostningerne pr. fangedag i forskellige typer af fængsler i Hessen eller Tyskland som helhed.

Tabel 6.9 Priser pr. fangedag i Hessen

	2007	2008	2009	2010	2011
Direkte omk. inkl. bygningsomkostninger	768	771	1.023	898	836
Direkte omk. ekskl. bygningsomkostninger	720	748	771	777	779

Note: I statistikken er omkostningerne opgjort i euro. Disse er omregnet til danske kroner på baggrund af Danmarks Nationalbanks gennemsnitlige valutakurs i det pågældende år (7,45 kr. pr. euro i alle år). Tallene stemmer ikke nødvendigvis overens med tallene i figur 6.1, da der er tale om forskellige kilder og forskellige afgrænsninger af, hvilke indsatte og institutioner, der medregnes.

Kilde: Myndighederne i Hessen.

Prisen pr. fangedag (ekskl. bygningsomkostninger) har været svagt stigende i Hessen siden 2008. Såfremt bygningsomkostningerne inkluderes, ses et spring fra 2008 til 2009, hvilket sandsynligvis må skyldes tilbygning eller renovering af bygningsmassen i Hessen.

I Holland er omkostningerne opgjort for den samlede fængselssektor. Tabellen viser, at omkostningerne per indsat har været stigende fra 2008 til 2011 i Holland.

Tabel 6.10 Priser pr. fangedag i Holland

	2008	2009	2010	2011
Pris pr. fangedag	1.550	1.609	1.706	1.728

Note: I statistikken er omkostningerne opgjort i euro. Disse er omregnet til danske kroner på baggrund af Danmarks Nationalbanks gennemsnitlige valutakurs i hhv. 2008, 2009, 2010 og 2011 (7,45 kr. pr. euro i alle år). Tallene stemmer ikke nødvendigvis overens med tallene i figur 6.1, da der er tale om forskellige kilder og forskellige afgrænsninger af, hvilke indsatte og institutioner, der medregnes.

Kilde: Jaarverslag 2011 (årsrapport).

Omkostninger til personale

Fængselsdrift er relativt personaletungt og en stor del af omkostningerne går derfor til lønninger.

En af årsagerne til forskellene i omkostningsniveauerne på tværs af landene kan derfor være personaleomkostninger. En sammenligning af ansatte inden for murene vises for de fire lande nedenfor. Det skal bemærkes, at opgørelsen både dækker arresthuse og fængsler.

Tabel 6.11 Nøgletal omkring personale, 2010

	Danmark	Tyskland	Holland	England
Antal ansatte inden for murene (fængsler, arresthuse m.m.)	3.509	36.813	10.287	47.240
Heraf ledere	2 %	1 %	2 %	5 %
Heraf vagter	74 %	75 %	65 %	70 %
Heraf behandling og uddannelse	7 %	7 %	7 %	3 %
Heraf arbejdsmæssige beskæftigelse	12 %	6 %	9 %	10 %
Heraf andre	6 %	12 %	18 %	13 %
Antal. personale inden for murene pr. indsat	0,89	0,51	0,88	0,56
Antal vagt pr. indsat	0,7	0,4	0,6	0,4
Antal. ikke-uniformeret personale pr. indsat*	0,2	0,1	0,1	0,1
Antal øvrigt personale (fx ledelse) pr. indsat	0,1	0,1	0,2	0,1

Note: Der er tale om personale i både arresthuse og fængsler. Tallene stemmer ikke nødvendigvis overens med antallet af ansatte, som er opgjort under nøgletallene for de enkelte lande, da der er tale om forskellige kilder og der ligeledes kan være tale om forskellige typer af afgrænsning for, hvilke institutioners personale, der medtages.

Anm.*: Personale inden for socialfaglig støtte, behandling, beskæftigelse og uddannelse.

Kilde: Council of Europe annual penal statistics – SPACE I, 2008.

Generelt har Danmark den højeste personalenormering med et en-til-en-forhold mellem indsatte og personale. Således er der i de danske fængsler væsentlige flere ansatte pr. indsat end i Tyskland og England. Der er således ca. 60 pct. flere ansatte pr. indsat end i England og ca. 75 pct. flere ansatte pr. indsat i Danmark end i Tyskland. Denne forskel skal blandt andet ses i lyset af de relativt små fængsler i Danmark sammenlignet med de andre lande. Det samlede antal personale varierer altså på tværs af landene, men sammensætningen på personalegrupper varierer ligeledes. I England er der en større andel ledere og lavere andel personale, som varetager behandling og uddannelse for de indsatte. I Holland er der færre vagter, men til gengæld er der flere, der tager sig af de indsattes behandling og uddannelse. Danmark har en relativ større andel af personale, som forestår den arbejdsmæssige beskæftigelse.

Samlet set betyder dette, at Danmark har relativt flest vagter og andet ikke uniformeret personale med kontakt til de indsatte, men samtidig relativt færrest inden for ledelse og andre typer personale.

Opsamling på omkostningsniveauet

Samlet set tyder ovenstående gennemgang af omkostningerne på, at England og Tyskland - herunder delstaten Hessen - har væsentligt lavere omkostninger pr. fangedag end Danmark. Omkostningerne pr. fangedag i Tyskland udgør ca. halvdelen (49 pct.) af omkostninger i Danmark. Omkostningerne per fangedag i England udgør ca. to tredjedele (64 pct.) af omkostninger i Danmark. Holland har derimod højere omkostninger per fangedag. Omkostningerne i Holland er ca. 6 pct. større end i Danmark.

Denne forskel varierer dog alt efter hvilken type fængsel, der ses på. Omkostningerne er opgjort i lokale priser, og en del af forskellen skyldes derfor sandsynligvis forskelle i lønniveauet, da lønninger udgør en stor del af omkostningerne til fængselsdrift. Dertil kommer, at der ge-

nerelt er flere ansatte per indsatte i de danske fængsler end i de øvrige lande. At Danmark har relativt mere personale end de øvrige lande, har en indvirkning på den samlede lønsum og omkostningsniveau, som således kan forventes at være højere i Danmark. Der er dog ikke tale om et entydigt billede, da Holland, som har højere omkostninger pr. fangedag end Danmark, har færre ansatte i fængslerne pr. indsat. Der kan derfor ikke trækkes en en-til-en relation mellem antal ansatte og omkostninger pr. indsat.

Fængslernes størrelse kan også have en betydning for omkostningsniveauet. Det ses i gennemgangen, at de engelske og tyske fængsler generelt er større end Danmark målt på antal indsatte pr. fængsel. Dette kan give visse stordriftsfordele i forhold til omkostningerne pr. indsat.

Et andet element, der skal holdes for øje, er de øvrige omkostninger. Renter og afskrivninger på eksisterende bygninger, nybyggeri m.m. har indvirkning på de gennemsnitlige omkostninger. Det har dog ikke været muligt at kortlægge, om omkostninger til renter og afskrivninger skulle være højere i Danmark end i de andre lande.

Generelt ses det, at omkostningerne pr. indsat i England har været faldende fra 2009/10 med undtagelsen af enkelte fængselstyper. Den modsatte tendens ses i Danmark, Tyskland og Holland, hvor omkostningerne har været mere eller mindre stigende.

6.4 Sammenligning af kvalitet i fængselsdriften

Ved en sammenligning af omkostningsniveauet er det vigtigt at se på, hvad man får for disse omkostninger – altså hvad er kvaliteten af fængselsdriften? Kvalitet inden for fængselsdrift er ikke et entydigt mål. Der er forskellige potentielle indikatorer, som hver især kan give et indblik i kvalitetsniveauet. Dette har også været tydeligt i de gennemførte casestudier (mere om dette i kapitel 7).

Der findes til dels samfundets opfattelse af kvalitet i fængselsdriften, som afspejles i primært to forhold. For det første er det (for mange lande) et mål at sikre, at de indsatte ikke begår ny kriminalitet igen, når de kommer ud. Dvs. at reducere af recidiv er et udtryk for kvalitet.

For det andet er der et forhold omkring sikkerheden. Et af formålene med fængselsdriften er at holde de indsatte inden for murene, og derfor kan det være et tegn på kvalitet, at dette opnås. Sikkerhed kan ligeledes være i form af at undgå overfald på ansatte eller optøjer.

En tredje kvalitetsindikatorer er den kvalitet, som de indsatte oplever i fængslerne – dvs. livskvaliteten under afsoningen.

Det har været svært at fremskaffe oplysninger om indikatorer på kvaliteten i de engelske, hollandske og tyske fængselsvæsnere. På baggrund af tilgængelige tal er følgende kvalitetsindikatorer udvalgt:

- » Recidiv
- » Undvigelse
- » Dødsfald
- » Belægningsgrad

Recidiv

Recidiv måler, i hvor høj grad en dømt person begår kriminalitet igen efter endt straf. Dette kan derfor anvendes som kvalitetsmål for den resocialiserende indsats.

Recidiv opgøres dog ikke ens på tværs af landene, og der findes ikke en fælles europæisk opgørelse. Målet varierer blandt andet i forhold til opgørelsestidspunktet for recidiv. Såfremt recidiv opgøres kort tid efter løsladelsen, vil målet alt andet lige være lavere, end hvis det opgøres længere tid efter løsladelsen. Derudover varierer recidiv i høj grad med forskellige karakteristika hos de indsatte. Fx er recidiv generelt højere blandt mænd og personer med korte domme. Recidiv vil derfor – udover kvaliteten af den resocialiserende indsatte – i høj grad afhænge af sammensætningen af de indsatte. Den danske kriminalforsorg bemærker, at selv i opgørelser (som fx den nordiske recidivstatistik), hvor der anvendes den samme opgørelsesmetode, kan recidiv variere markant mellem lande pga. institutionelle forhold i landene. Forskelle i recidiv afspejler derfor ikke nødvendigvis forskelle i den resocialiserende indsats. Følgende sammenligning af recidiv skal derfor tolkes med varsomhed.

I Danmark opgøres recidiv for fængselsdømte to år efter løsladelse, og defineres som tilbagefald til en ny ubetinget dom eller ny betinget dom med tilsyn, herunder samfundstjeneste.

Tabel 6.12 Recidiv i Danmark

Recidiv målt i	2008	2009	2010	2011
Løsladt i	2006	2007	2008	2009
Recidiv	31,4 %	32,2 %	33,7 %	36,8 %

Kilde: Kriminalforsorgens Recidivstatistik 2011.

Ca. en tredjedel af de løsladte fra de danske fængsler begår ny kriminalitet inden for to år. Desuden viser tabellen, at recidiv har været stigende siden 2008. En del af dette kan dog skyldes øget brug af fodlænke og andre ændringer i lovgivningen.

I England opgøres recidiv et år efter løsladelse fra fængsel. Recidiv defineres i England som ny kriminalitet i form af en formel advarsel (caution⁵⁸), en betinget dom eller en ubetinget dom.

I denne opgørelse er medtaget tilbagefald for voksne fra en dom afsonet i et fængsel (in custody). Estimerne for recidiv ses nedenfor.

Tabel 6.13 Recidiv i England

Recidiv målt i	2006	2007	2008	2009	2010
Løsladt i	2005	2006	2007	2008	2009
Recidiv	48,0 %	49,0 %	49,2 %	46,8 %	47,5 %

Kilde: Ministry of Justice statistics: <http://www.justice.gov.uk/statistics>.

⁵⁸ En formel advarsel (caution) gives til voksne, som begår mindre alvorlige lov overtrædelser. En advarsel kan omfatte en række betingelser, fx at overtræderen skal deltage i et kursus eller samfundstjeneste.

Tabellen viser, at recidiv i England har været svingende lige under 50 pct. fra 2006 til 2010. Det må antages, at recidiv for England ville være højere, hvis det ligesom i Danmark blev opgjort to år efter løsladelse. Dog opgøres recidiv også for tilbagefald til formelle advarsler i England, hvilket ikke er tilfældet i den danske opgørelsesmetode. Dette trækker i den modsatte retning.

I Tyskland er det seneste tilgængelige recidivtal for landet som helhed opgjort i 2007, for de der blev løsladt i 2004 – altså hvor mange der begår ny kriminalitet inden for tre år. Dette tal var 48,1 pct. for personer løsladt uden prøveløsladelse og 38,1 pct. for personer løsladt med prøveløsladelse. Samlet giver det et recidiv på 39,9 pct. for alle løsladte fra fængslerne. Dette er højere end i Danmark, men da der anvendes en treårig periode vil tallet naturligt være højere end det danske, som er målt efter en toårig opfølgingsperiode. Samlet set vurderes recidiv i Tyskland at ligge nogenlunde på niveau med det danske – dette er dog behæftet med stor usikkerhed. Recidiv var i 1997 (for løsladte i 1994) samlet 42,0 pct., og er dermed faldet. Det har ikke været muligt at finde recidivtal for delstaten Hessen (Legalbewahrung nach strafrechtlichen Sanktionen og egne beregninger).

I Holland opgøres recidiv, som i Danmark, to år efter løsladelse fra fængslet. Recidivtallene er baseret på tilbagefald for voksne, som er blevet løsladt fra fængsel ekskl. udlændinge løsladt fra varetægtsfængsel og individer, som afventer deportering. Estimerne for recidiv ses nedenfor.

Tabel 6.14 **Recidiv i Holland**

Recidiv målt i	2008	2009	2010
Løsladt i	2006	2007	2008
Recidiv	50,7 %	50,0 %	48,5 %

Kilde: <http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/actualisering-recidivemeting-sancties-2011.aspx>.

Recidivtallene i Holland har været svagt faldende fra 2008 til 2010. Der findes ikke nyere opgjorte tal fra Holland, som kan anvendes til nyere sammenligning.

Samlet set tyder ovenstående på, at recidiv er lavere i Danmark end i England og Holland. Recidiv i Tyskland er sværere at sammenligne med det danske, men tyder på, at det ligger på nogenlunde samme niveau eller lidt højere end Danmark. Som nævnt er denne sammenligning dog behæftet med stor usikkerhed grundet de forskellige recidivdefinitioner, og det er ligeledes ikke muligt at identificere, hvorvidt disse forskelle skyldes forskelle i den resocialiserende indsats. I alle lande er de oplyste recidivtal baseret på løsladte fra fængslerne.

Kriminalforsorgen i de nordiske lande har lavet en fællesnordisk recidivstatistik, hvor der anvendes den samme recidivdefinition til opgørelse af recidiv i Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige.

Tabel 6.15 Recidiv i de nordiske lande (2007)

	Recidiv	Omkostninger
Danmark	29 %	1.326 kr.
Finland	36 %	1.050 kr.
Island	27 %	2.064 kr.
Norge	20 %	1.267 kr.
Sverige	43 %	1.490 kr.

Note: Recidiv er opgjort for de løsladte i 2005 med en 2 års opfølgingsperiode.

Kilde: Recidiv: Retur - en nordisk undersøgelse af recidiv blandt klienter i Kriminalforsorgen, 2010, omkostninger: Council of Europe annual penal statistics - SPACE I, 2008.

Recidiv afhænger dog som tidligere nævnt i høj grad af strafferetslig praksis i landene. Således anvender Island og Norge i højere grad end de øvrige lande fængselsdomme og i mindre grad betingede domme, hvilket betyder at der er flere "lettere" kriminelle i fængslerne, hvilket kan forklare noget af de relativt lave recidiv. I Sverige anvender man i høj grad fodlænke som alternativ til fængselsdom for "lettere" kriminelle, hvilket betyder, at der er relativt flere "tunge" kriminelle i fængslerne (Retur - en nordisk undersøgelse af recidiv blandt klienter i Kriminalforsorgen, 2010).

Undvigelser

Tabel 6.16 viser antallet af undvigelser fra hhv. lukkede fængsler/arresthuse og åbne fængsler per 10.000 indsættelser.⁵⁹ Dette er en indikator for sikkerheden. Disse er beregnet som et gennemsnit for årene 2005-2009 for at tage højde for udsving i de enkelte år.

Tabel 6.16 Undvigelser pr. 10.000 indsættelser, gennemsnit 2005-2009

	Danmark	Tyskland	Holland	England
Flugtforsøg pr. 10.000 indsættelser fra lukkede fængsler og arresthuse ^a	10,3	1,2	1,5	1,8
Flugtforsøg pr. 10.000 indsættelser fra åbne fængsler	52,1	41,2	175,5	56,1

Note a: Fra lukkede fængsler og arresthuse og transport mellem fx fængsel og hospital.

Kilde: Council of Europe annual penal statistics - SPACE I, 2010 og egne beregninger.

Det ses, at Danmark har en højere flugtrate fra lukkede fængsler og arresthuse i forhold til de øvrige lande. Sikkerhed er dog meget andet end flugtforsøg – fx overfald på ansatte og optøjer – men det har ikke været muligt at fremskaffe data på dette.

⁵⁹ I Den europæiske fængselsstatistik er undvigelserne opgjort pr. 10.000 indsatte. I opgørelsen i denne rapport er de opgjort pr. indsættelse. Derved sikres det, at der tages højde for omsætningen af indsatte i de forskellige lande – som må antages at være korreleret med antallet af undvigelser.

Som det fremgår af tabellen er undvigelsesraten fra lukkede fængsler og arresthuse højere i Danmark end i de øvrige nævnte lande. Det kan dog ikke udelukkes, at den af SPACE anvendte definition af undvigelse fra lukkede fængsler og arresthuse opfattes forskelligt i de enkelte lande. I Danmark er således undvigelser fra sygehuse, retslokaler mv. medtalt som undvigelser under transport af indsatte og ikke blot undvigelser under selve transporten. Medtælles alene undvigelser under selve transporten fra a og til b og tilbage fra b til a, så vil antallet af undvigelser være mindre end anført. I 2012 var der således 11 undvigelser under transport mv., hvoraf kun de 7 fandt sted under selve transporten.

Opgøres undvigelsesraten alene for de lukkede statsfængsler er denne på 1,9 undvigelser pr. 10.000 indsættelser i Danmark for perioden 2005-2009.

Dødsfald

Antallet af dødsfald kan ses som en indikator på de indsattes vilkår i fængslerne. Tabellen viser, at Danmark har den laveste dødsrate.

Tabel 6.17 **Undvigelser pr. 10.000 indsættelser, gennemsnit 2005-2009**

	Danmark	Tyskland	Holland	England
Dødsfald (inkl. selvmord) pr. 10.000 indsættelser	5,8	14,5	8,3	13,1

Note: Fra lukkede fængsler og arresthuse og transport mellem fx fængsel og hospital.

Kilde: Council of Europe annual penal statistics – SPACE I, 2006-2010.

Belægningsgrad

Belægningsgraden er en indikator på de indsattes livskvalitet i fængslet. Hvis belægningsgraden er stor, er der flere indsatte på samme plads og muligvis flere indsatte per celle. Nedenfor ses belægningsgrader i alle landene i 2008.

Tabel 6.18 **Belægningsgrader**

	Danmark	Tyskland	Holland	England
Belægningsgrad	90,6 %	92,8 %	79,9 %	99,9 %

Note: Tallene stemmer ikke nødvendigvis overens med tidligere præsenterede tal, da der er tale om forskellige kilder, og der ligeledes kan være forskel i hvilke typer pladser og indsatte, der er medtaget.

Kilde: Council of Europe annual penal statistics – SPACE I, 2008.

England skiller sig ud med en forholdsvis høj belægningsgrad, hvor Holland i stedet skiller sig ud med en forholdsvis lavere belægningsgrad.

Nedenfor ses udviklingen i belægningsgraden over tid i Danmark.

Tabel 6.19 **Belægningsgrad i Danmark**

	2007	2008	2009	2010	2011
Belægningsgrad	89,0 %	90,5 %	92,4 %	96,3 %	97,7 %

Note: Belægningsgraderne for åbne og lukkede fængsler samt Københavns fængsler og arresthusene. Belægningsgraden i denne tabel stemmer ikke nødvendigvis overens med tabel 6.18.

Kilde: Kriminalforsorgens statistik, 2011.

I Danmark er belægningsgraden i fængslerne steget fra 2007 til 2011, og i 2011 var der næsten fuld belægning i de danske fængsler.

I England var 85 ud af 133 fængsler (svarende til 62 pct.) officielt overbelagt i slutningen af april 2012. I 13 af disse var der en overbelægning på over 50 pct. (Berman, 2012).⁶⁰ Nedenfor ses belægningsgraden i England over tid.

Tabel 6.20 **Belægningsgrad i England**

	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Belægningsgrad	109 %	106 %	108 %

Note: Egne beregninger på baggrund af kilder.

Kilder: Ministry of Justice, National Offender Management Service Annual Report and Accounts 2011-2012. Ministry of Justice, National Offender Management Service Annual Report and Accounts 2010-2011. Ministry of Justice, National Offender Management Service Annual Report and Accounts 2009-2010. Belægningsgraden i denne tabel stemmer ikke nødvendigvis overens med tabel 6.18.

Belægningsgraden opgjort efter NOMS' egne tal viser en større belægningsgrad end den europæiske fængselsstatistik. Der er i alle tre år en overbelægning i de engelske fængsler.

Belægningsgraden for Tyskland samlet set vises nedenfor. Det har kun været muligt at få oplyst belægningsgraden i Hessen i 2010. Denne var 90 pct., hvilket stemmer godt overens med det samlede billede af belægningsgraden i Tyskland.

⁶⁰ Et fængsel er overbelagt, når antal indsatte overstiger det antal, fængslet er certificeret til at kunne huse. Standarden kaldes Certified Normal Accommodation (CNA) og er fængselsvæsnets eget mål for belægning. Tallet repræsenterer den standard, som fængselsvæsnet skal kunne tilbyde de indsatte.

Tabel 6.21 **Belægningsgrad i Tyskland**

	2006	2007	2008	2009	2010
Belægningsgrad	96 %	90 %	91 %	90 %	89 %

Note: Belægningsgraden i denne tabel stemmer ikke nødvendigvis overens med tabel 6.18.

Kilde: Statistisches Bundesamt 2012: Ausgewählte Zahlen für die Rechtspflege.

Belægningsgraden i Tyskland som helhed har været faldende over perioden fra 2006 til 2010.

I tabellen nedenfor ses udviklingen i belægningsgraden i Holland.

Tabel 6.22 **Belægningsgrad i Holland**

	2008	2009	2010	2011
Belægningsgrad	77,3 %	90,4 %	90,9 %	91,1 %

Note: En del af stigningen i belægningsgraden skyldes, at Holland har udlånt en del af sine fængselspladser til Belgien. Belægningsgraden i denne tabel stemmer ikke nødvendigvis overens med tabel 6.18.

Kilde: Jaarverslag 2011 (årsrapport).

I Holland har belægningsgraden været stigende fra 2008 til 2011.

Generelt viser afsnittet, at England har en højere belægningsgrad end de andre lande, og at der faktisk er en overbelægning i de engelske fængsler. Tyskland og Holland har en relativ lav belægningsgrad på omkring 90 pct., mens Danmark næsten har fuld belægning.

Opsamling på kvalitetsniveauet og sammenligning med omkostningsniveauet.

Kvalitetsindikatorerne giver generelt forskellige billeder af kvalitetsniveauet i det enkelte land og på tværs af landene. Her er det vigtigt at huske på, at ikke én indikator alene kan give det samlede billede, men at indikatorerne må ses i en sammenhæng, herunder i sammenhæng med omkostningsniveauet. Desuden skal det påpeges, at såvel omkostningerne som kvalitetsindikatorerne ikke er direkte sammenlignelige.

Som tidligere nævnt har England og Tyskland væsentligt lavere omkostninger pr. fangedag end Danmark og Holland. Tyskland har de lavest omkostninger pr. fangedag, og Holland har derimod de højeste omkostninger, som ligger en smule over det danske niveau. En del af forskellen i omkostningsniveauerne på tværs af landene kan tillægges forskelle i pris- og løn-niveauet mellem landene, hvor meget personale man har i fængslerne i forhold til antallet af indsatte samt størrelserne af fængslerne og afledte stordriftsfordele i driften. Analysen har her vist, at Danmark ligger højt med meget personale pr. indsat ift. de andre lande, og generelt har mindre fængsler med færre indsatte per fængsel end de øvrige lande.

En del af forklaringen kan desuden findes i kvalitetsindikatorerne. Analysen giver et billede af relativ højere kvalitet i det danske fængselsvæsen målt på recidiv. Der ses dog en modsatrettet tendens for Holland, hvor omkostningerne er relativt høje, samtidig med at recidivraten ligeledes er høj.

Der kan altså ikke drages klare konklusioner omkring mulige forskelle i kvaliteten af fængselsdriften i Danmark sammenlignet med de tre case-lande. Det er ikke muligt på baggrund af de tilgængelige data direkte at opgøre "kvalitet pr. omkostning". Men i det samlede billede af

omkostninger og kvalitet skal der tages højde for de samfundsøkonomiske konsekvenser, som fx et lavere recidiv eller et højere sikkerhedsniveau har.

Kapitel 7

Internationale erfaringer og effekter

I dette kapitel opsamles de erfaringer og effekter, som er tilvejebragt gennem de internationale casestudier. Indledningsvist skal det påpeges, at der er forskellig grad af dokumentation for de identificerede erfaringer og effekter. Derfor har afsnittet fokus på både at give et overblik over erfaringer og effekter, og graden med hvilken disse er dokumenterede. Der er valgt at fremstille alle erfaringer og effekter, selv dem som kun er identificeret kvalitativt gennem interviews.

Generelt ses positive effekter af at skabe konkurrence om opgaverne i de gennemførte case-studier. Der er fundet eksempler på positive økonomiske effekter, uden at der går på kompromis med kvaliteten i opgaveløsningen. Kvalitetsløft ses indenfor forskellige områder, f.eks. recidiv, levestandarder samt indhold og omfang af tilbud til de indsatte.

I nogle tilfælde opnås de økonomiske besparelser indirekte gennem innovation, som af de interviewede tilskrives konkurrencen. Eksempler på innovation fremkommer særligt i forbindelse med, at kontrakter genforhandles eller revideres løbende, og hvor der således løbende skabes plads til ændringer i tilgangen til opgaveløsningen.

7.1 De udvalgte case-fængsler

I de tre case-lande er der udvalgt i alt seks fængsler, som blev fundet særligt interessante i relation til analysen. Disse seks fængsler er valgt, så de repræsenterer forskelligt omfang og erfaringer med at skabe konkurrence, hvilket understøtter formålet med at forstå erfaringerne med at skabe konkurrence i andre lande. Samtidigt dækker casene forskellige opgavetyper, som i kapitel 5 blev identificeret som interessante i forhold til økonomi og potentiale i en dansk kontekst. De seks fængsler er:

- » "HMP Doncaster" (England)
- » "HMP Lowdham Grange" (England)
- » "HMP Buckley Hall" (England)
- » "JVA Hünfeld" (delstat Hessen, Tyskland)
- » "JVA Kassel II" (delstat Hessen, Tyskland)
- » "Detentiecentrum Rotterdam" (Holland)

I tabel 7.1 gives en kort beskrivelse af de seks fængsler. En mere uddybende beskrivelse findes i casebeskrivelserne i bilag 3.

Tabel 7.1 Beskrivelser af de udvalgte fængsler

Fængsel	Beskrivelse
Doncaster	HMP & YOI Doncaster er et kategori B61 fængsel, et lokalt fængsel for mænd med en samlet kapacitet på 1.145 indsatte. Fængslet er ledet og administreret af en privat leverandør, Serco Home Affairs. Serco har stået for driften siden fængslets åbning og fik i første udbudsrunde en kontrakt på fem år. I andet udbud fik virksomheden en kontrakt på 10 år og er på nuværende tidspunkt i gang med en 15-årig kontrakt.
Lowdham Grange	HMP Lowdham Grange styres og administreres af Serco, og er et lukket kategori B-fængsel for mænd. Fængslet, som blev åbnet i 1998, er et ud af 14 fængsler, der er opført og finansieret af et privat konsortium, men som indgår i et OPP-samarbejde med en offentlig udbyder. Der er indgået en 25 års lang kontrakt med Serco, og ved kontraktens udløb overgår bygningerne til det offentlige.
Buckley Hall	HMP Buckley Hall er et kategori C fængsel med en kapacitet på 445 indsatte. Da fængslet åbnede i 1995, var det det fjerde private fængsel i Storbritannien. Fængslet var det første kategori C fængsel under privat ledelse, nemlig the G4 Group, som i dag hedder G4S. Men i 2000 overgik fængslet til Her Majesty's Prison Service efter en udbudsproces og blev et offentligt fængsel.
Hünfeld	JVA Hünfeld blev bygget i perioden fra 2002-2005 og begyndte at modtage indsatte fra januar 2006. Langt størstedelen af driften varetages af én privat leverandør, Serco (nu kaldet Steep på det tyske marked). En del af opgaverne, herunder ansvaret for selve driften, varetages fortsat af fængselsmyndigheden i delstaten. Det er det første fængsel i Tyskland, hvor omkring 40 pct. af opgaverne udføres af private leverandører. JVA Hünfeld har plads til 507 indsatte, og de indsatte i Hünfeld kan have en strafflængde på op til 5 år.
Kassel II	JVA Kassel II er det eneste socio-terapeutiske fængsel i delstaten Hessen. Fængslet har plads til i alt 140 indsatte. Socio-terapeutisk behandling er ikke en generel behandlingsform rettet mod indsatte, men gives til indsatte som har begået seksuel kriminalitet eller voldsdømte. Dette betyder, at omkring 60 pct. af de indsatte er dømt for seksuelle forbrydelser og omkring 30 pct. er voldsdømte. Fængslet drives af fængselsmyndigheden i delstaten, som desuden varetager størstedelen af de konkrete opgaver. Udvalgte opgaver varetages af private leverandører eller i et samarbejde mellem private leverandører og myndigheden.
Rotterdam	Tilbageholdelsescenteret DC Rotterdam er det første tilbageholdelsescenter i Holland, som er bygget som et offentligt-privat partnerskab, og hvor facilities management opgaver er inkluderet i kontrakten. Tilbageholdelsescenteret består fysisk af en hovedbygning og 10 opholdsafdelinger for illegale udenlandske statsborgere. Der er 320 celler med plads til i alt 583 arrestanter. Facilities management opgaverne varetages af et konsortium, mens sikkerhedsopgaverne varetages af G4S.

Tabel 7.2 viser, hvorvidt opgaverne i de seks fængsler bliver varetaget af myndighederne (mynd.), private leverandører (privat), både myndigheder og private aktører (mix) eller af en anden offentlig leverandør (off.). Områder markeret med **fed** i skemaet er områder, som er undersøgt i de respektive casestudier.

⁶¹ Kategori A, B og C fængsler er lukkede institutioner, hvorimod kategori D er åbne fængsler.

Et kategori A fængsel huser indsatte som ved flugt ville udgøre en trussel mod national sikkerhed. Dette er typisk indsatte dømt for terrorisme, mord eller særligt alvorlig narkotika relateret kriminalitet.

Et kategori B fængsel er tilegnet indsatte, som har begået grov kriminalitet, som mord og voldtægt.

Et kategori C fængsel er tilegnet til indsatte, som ikke har begået grov kriminalitet, men som forventes at vi prøve at flygte fra et åbent fængsel.

Et kategori D fængsel, som er et åbent fængsel, er til indsatte som er inde for mindre lovovertrædelser, og som ikke mistænkes for at ville flygte og ikke udgør en trussel for samfundet.

Tabel 7.2 Oversigt over opgavevaretagelsen i de seks case-fængsler

Område	England			Tyskland		Holland
	Doncaster	Lowdham Grange	Buckley Hall	Hünfeld	Kassel II	Rotterdam
Kontrol og sikkerhed	Privat	Privat	Off.	Mix	Mynd.	Mix
Generel ledelse og administration	Privat	Privat	Off.	Mynd.	Mynd.	Mynd.
Arbejdsomæssig beskæftigelse af indsatte	Privat	Privat	Off.	Privat	Privat ^c	Mynd.
Uddannelse for indsatte	Off. ^a	Privat	Mynd.	Privat	Privat	Mynd.
Misbrugsbehandling	Privat	Privat	Off.	Privat	Privat	Mynd.
Socialfaglig støtte	Privat ^b	Privat	Off.	Privat	Mynd.	Mynd.
Sundhed	Off.	Privat	Mynd.	Privat	Mix	Mynd.
Facilities management	Privat	Privat	Off.	Privat	Mynd.	Privat

Note a: Er overdraget til en offentlig leverandør uden konkurrence.

Note b: Varetages af en privat leverandør i samarbejde med en non-profit-organisation.

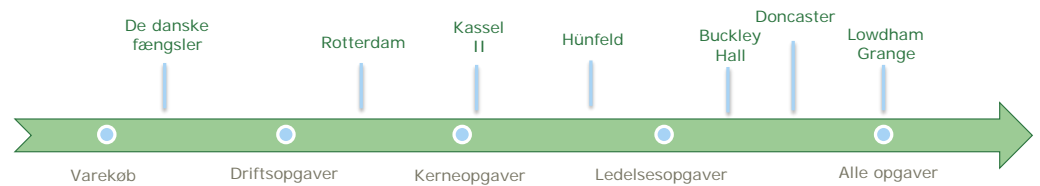
Note c: Er overdraget til en privat leverandør uden konkurrence.

I to af fængslerne i England, HMP Doncaster og HMP Lowdham Grange, er der skabt konkurrence omkring ledelsen og administrationen af fængslet, og i begge fængsler varetages denne opgave af et privat firma. I de to pågældende fængsler er der skabt konkurrence om stort set alle opgaverne. I HMP Lowdham Grange varetages alle opgaver af det private firma og dets samarbejdspartnere. I HMP Doncaster varetages opgaverne omkring uddannelse og sundhed af det offentlige (dog ikke af fængselsmyndighederne). Opgaverne inden for uddannelsesområdet har dog ikke været i udbud. Disse to opgaver har tidligere været varetaget af det private firma.

I de øvrige fængsler varetages ledelsen og administrationen af fængslerne af myndighederne i det pågældende land, mens der er skabt konkurrence om et varierende omfang af de øvrige opgaver. I det tyske fængsel JVA Hünfeld er der skabt konkurrence omkring 40 pct. af opgaverne – det er stort set alle opgaver på nær den del af sikkerhedsopgaven, som indebærer magtanvendelse. I det tyske fængsel JVA Kassel II er der skabt konkurrence om en mindre del af opgaverne, mens andre opgaver varetages af myndighederne. I det hollandske fængsel i Rotterdam er der kun skabt konkurrence om facilities management og dele af sikkerhedsopgaven foruden byggeriet af fængslet, som ikke omfattes af denne analyse. I det engelske fængsel HMP Buckley Hall er der skabt konkurrence om en del af opgaverne, men disse er blevet vundet af det offentlige.

Figur 7.1 viser denne variation i forhold til i hvilken grad, der er skabt konkurrence om opgaverne. De seks fængsler er indtegnet på "konkurrence-kontinuummet". Ligeledes er de danske fængsler indtegnet.

Figur 7.1 Oversigt over case-fængslernes placering på "konkurrence-kontinuummet"



7.2 Effekter af at skabe konkurrence om opgaveløsningen

I de seks casestudier er der identificeret en række effekter, som vurderes at være relateret til, at der er skabt konkurrence om opgaveløsningen, eller at der eksisterer en konkurrencesituation på markedet. Effekterne er, som beskrevet i metodeafsnittet i afsnit 3.2, opdelt i følgende typer i henhold til AKF's metodenotat om effektanalyser:

- » Økonomiske effekter
- » Organisatoriske effekter
- » Kvalitetsmæssige effekter
- » Innovative effekter.

Der har i de seks casestudier været undersøgt en række forskellige opgaver. Effekterne kan derfor ikke udelukkende ses på case-niveau, da de varierer mellem de forskellige opgaver inden for det enkelte fængsel og i visse tilfælde er modsatrettede.

I beskrivelsen af effekterne vil det derfor blive forklaret, inden for hvilke opgaver effekterne er opnået, såfremt der ikke er tale om generelle effekter for fængslet. Her skal der generelt tages højde for, at opgavefokus varierer på tværs af casene. Det indebærer, at identificerede effekter må ses som eksempler på effekter.

I kapitel 8, hvor mulighederne og potentialerne for at skabe konkurrence i den danske kontekst analyseres, vil opgavedimensionen i højere grad være i fokus.

Som tidligere beskrevet har der været udfordringer i forhold til at identificere egentlige før- og eftersituationer, hvor de rene effekter af at skabe konkurrence kan bestemmes. I flere tilfælde er der tale om sammenligninger af en situation, hvor der har været skabt konkurrence om opgaven, og der er foretaget en ny udbudsproces. Der er altså tale om effekter af at skabe konkurrence gentagne gange gennem genudbud.

I andre tilfælde findes der ikke en før-situation, der kan sammenlignes med, og der sammenlignes derfor med varetagelsen af opgaven i andre fængsler, hvor der ikke er skabt konkurrence om opgaverne. I de fleste tilfælde er det at skabe konkurrence om opgaven lig med, at opgaven varetages af private leverandører, men i de engelske cases konkurrerer offentlige leverandører på lige fod med private leverandører.

Disse udfordringer bevirker, at der ikke er foretaget en egentlig effektanalyse, om end der ses på de samme typer af effekter, som i de tidligere udarbejdede effektanalyser for Udbudsrådet.

Tabel 7.3 viser en generel oversigt over cases og effekter. Mere konkret viser tabellen, i hvor mange cases en effekt er identificeret samt den overordnede retning af effekten (positiv, negativ eller blandet). Disse effekter forklares i det følgende og der gives konkrete eksempler på effekter og erfaringer. En uddybende forklaring af de enkelte effekter og erfaringer findes i casebeskrivelserne i bilag 3.

Tabel 7.3 Cases og effekter

Effekt	Indikator	Antal cases med effekter	Overordnet retning af effekter
Økonomiske effekter	Bruttobesparelse	5	Positiv
	Nettobesparelse	2	Positiv
Organisatoriske effekter	Medarbejderforhold	5	Blandet
	Medarbejdertilfredshed	3	Blandet
Kvalitetsmæssige effekter	Kvalitet ⁶²	6	Positiv
	Brugertilfredshed	2	Positiv
Innovative effekter	Innovation	6	Positiv
	Videnoverførsel	3	Positiv

Udover selve effekterne af, at der skabes konkurrence om opgaveløsningen, giver casestudierne en række erfaringer omkring organiseringen af udbud af opgaverne og omkring de styringsmæssige overvejelser og konsekvenser. Disse opsamles efter beskrivelsen af effekterne.

Økonomiske effekter

Det fremgår af de enkelte cases, at det økonomiske aspekt har varierende fokus, når der skabes konkurrence om opgaver på fængselsområdet. I nogle cases er beslutninger om konkurrence således drevet af et behov for opnå økonomiske effekter. I andre cases er baggrunden nærmere et ønske om kvalitetsmæssige forbedringer eller innovation i opgaveløsningen. Følgende eksempler kan fremhæves:

- » I England er der et generelt fokus på, at konkurrence om opgaverne skal lede til langsigtede besparelser. Det handler således ikke om at finde den billigste løsning her og nu, men at finde en løsning, som kan tilvejebringe innovation og dermed høj kvalitet og besparelser på længere sigt. Man er derudover begyndt at arbejde med resultatbaseret betaling, der er styret efter mål og resultater for nedbringelse af recidiv. I en case (HMP Buckley Hall) fremhæver de interviewede, at den primære drivkraft bag beslutningen om at skabe konkurrence om opgaverne er økonomisk betinget. Det handler dog om at opnå besparelser gennem innovation på længere sigt.
- » I en af de engelske cases (HMP Lowdham Grange) fremhæver fængslets ledelse, at konkurrencen på markedet er en væsentlig drivkraft bag det pågældende og andre fængslers præstation. I England gives fængslerne en karakter efter en række resultatmål, og ledelsen fremhæver, at en høj rangering styrker deres markedsposition, og målsætningen om at være blandt de bedste ligger til grund for en kultur om kontinuerlig udvikling, effektiviseringer og innovation.
- » I en af de tyske cases (JVA Hünfeld) var beslutningen om konkurrence drevet af et behov for omkostningsbesparelse.

⁶² Kvalitet omfatter en række indikatorer i de konkrete cases herunder; de indsattes levestandard, nedbringelse af recidiv, tidsmæssigt omfang af tilbud til de indsatte, omfang af behandling af indsatte m.fl.

- » I den anden af de tyske cases (JVA Kassel II) var beslutningen om konkurrence drevet af et behov for at få den nødvendige ekspertise til at løse opgaverne, muligheder for at opnå tilskud til opgaveløsningen samt et behov for at opnå økonomisk fleksibilitet⁶³.
- » I Holland var ambitioner om effektiviseringsgevinster på mellem 12,5 og 15 pct. en del af motivationen bag OPP-samarbejdet. Denne besparelse var dog primært i opførelsen og ikke i driften. Den primære motivation var innovation i opgaveløsningen. På sikkerhedsområdet i Holland er motivationen for konkurrence derimod udelukkende økonomisk.

Som tidligere beskrevet har der generelt været udfordringer i forhold til at definere en egentlig før- og eftersituation samt i forhold til at tilvejebringe offentlig tilgængeligt kvantitativ dokumentation i forbindelse med de individuelle casestudier. Dette har især betydning for opgørelsen af de økonomiske effekter, og særligt i forhold til at fastlægge størrelsen af disse.

Helt konkret har det i flere tilfælde ikke været muligt at tilvejebringe data, som kan bruges til at opgøre og vurdere størrelserne af brutto- og nettobesparelser ved at skabe konkurrence om fængselsdriften. Det har både gjort sig gældende generelt for hele fængselsdriften og specifikt for delområderne. I stedet er effekterne søgt afdækket kvalitativt gennem interviewene, jf. metodeafsnittet.

I nogle cases har leverandører og myndigheder ikke været villige til at tilvejebringe sådanne oplysninger. Argumentationen har bestået i, at der er tale om fortrolige oplysninger, hvis offentliggørelse kan være skadende for konkurrencesituationen på området. I andre cases eksisterer der ikke en før-situation. Dette er gældende i cases, hvor byggeri og drift er inkluderet i kontrakten (i OPP-lignende samarbejder). Her er effekterne i stedet søgt afdækket gennem en sammenligning mellem private og offentlige fængsler.

Der kan fra de gennemførte casestudier, primært igennem interviews med myndigheder og leverandører udtrækkes følgende kvalitative vurderinger af økonomiske effekter af at skabe konkurrence omkring fængselsdrift:

- » I en case (HMP Doncaster) påpeger fængslets ledelse (den private leverandør, Serco), at de gennemsnitlige omkostninger per indsat har været konstant faldende, mens virksomheden har varetaget opgaverne. Begrundelsen herfor er ifølge fængslets ledelse, at der eksisterer en god konkurrencesituation på markedet, som er medvirkende til, at der arbejdes kontinuerligt og målrettet med forbedringer af driften. Det har været muligt at kvalificere, at de gennemsnitlige omkostninger har været faldende siden 2009/10. Tal fra tidligere år er ikke offentliggjort. Det pågældende fængsel har ligeledes lavere gennemsnitlige omkostninger end tilsvarende offentlige fængsler, og har opnået større reduktioner i de gennemsnitlige omkostninger per indsat i perioden end lignende fængsler.
- » I en anden engelsk case (HMP Lowdham Grange) påpeger de interviewede fra den private leverandør, Serco, at et konstant fokus på effektivisering er med til at opnå økonomiske besparelser. Der er fokus på, at de indsatte skal varetage en så stor del af opgaverne som muligt. Dette medfører både besparelser og menes at påvirke resocialiseringen positivt. Det har været muligt at kvalificere, at de gennemsnitlige omkostninger har været faldende siden 2009/10. Tal fra tidligere år er ikke offentliggjort. De gennemsnitlige omkostninger har

⁶³ Dette opnås ved, at der er mindre rigide regler for privatansatte i fængslerne end de for offentligansatte. Privatansatte kan flyttes rundt mellem opgaver og fængsler, hvor de offentligt ansatte kun kan anvendes i den funktion, de som udgangspunkt er ansat til.

ikke været nedadgående med samme tempo som den generelle udvikling for de øvrige sammenlignelige fængsler.

- » I den tredje engelske case (HMP Buckley Hall) påpeger de interviewede fra fængslets ledelse, at budgettet forbliver det samme, selvom omkostningerne til varetagelsen bliver konstant dyrere. Det ses desuden, at de gennemsnitlige omkostninger per indsat har været faldende for fængslet fra 2010/11 til 2011/12, men ikke fra 2009/10 til 2011/12. Tal fra tidligere år er ikke offentliggjort. I samme periode har de øvrige sammenlignelige fængsler haft konstant nedadgående gennemsnitlige omkostninger. En måde hvorpå fængslet arbejder med at overholde budgettet, er ved at afskedige seniormedarbejdere og ansatte yngre medarbejdere, som generelt modtager en lavere løn. Dette står i kontrast til de økonomiske effekter i de andre engelske cases, hvor det fremgår, at effektiviseringer ligger bag de økonomiske besparelser.
- » I en anden case (JVA Hünfeld) er det beregnet, at der er en årlig besparelse i driftsomkostninger på ca. 5,6 mio. kr. ved, at opgaveløsningen varetages af den private leverandør fremfor ved fængselsmyndigheden⁶⁴. Det pågældende fængsel har skabt konkurrence om 40 pct. af driften, men ikke om ledelses- og administrationsopgaver eller myndighedsopgaver. Der sættes dog spørgsmålstegn ved nøjagtigheden af denne beregning, både af ledelsen i fængslet og ledelsen hos den private leverandør. Disse mener ikke, at den årlige besparelse kan opgøres.
- » Det er ikke opgjort, om der er opnået driftsmæssige besparelser inden for facilities management i den hollandske case. De interviewede fremhæver dog, at madordningen, som er en del af facilities management området, er det blevet dyrere i forhold til før. Alle øvrige offentlige fængsler i Holland har en fælles madordning, som er indgået gennem udbud, og som pga. stordriftsfordele er billigere end den separate ordning for DC Rotterdam.
- » I Holland har privatansatte sikkerhedsvagter generelt et lavere lønningsniveau sammenlignet med offentlige sikkerhedsvagter. De interviewede mener derfor, at der er opnået en besparelse på sikkerhedsområdet. Dette begrundes også med de privatansattes ansættelsesvilkår, hvor der er mulighed for mere fleksibel tilpasning af kapaciteten.

Flere cases kan bidrage med erfaringer om økonomien i udbudsprocessen og den efterfølgende håndtering af kontrakter. Det påpeges af de interviewede i flere cases, at der er betydelige omkostninger ved at gennemføre et udbud og ved at byde på opgaverne. Desuden følges der efter udbud op på kontrakter og styres efter resultatmål i langt højere grad end i en situation, hvor opgaverne varetages af en offentlig myndighed, uden at have været konkurrenceudsat. Følgende eksempler kan fremhæves:

- » Den private leverandør (Serco) i de engelske cases har oplyst, at omkostninger til tilbud på det engelske marked beløber sig til ca. 9,4 mio. kr. Dette skal dog ses i lyset af lange kontraktperioder og økonomisk store kontrakter, som er 2.145 mio. kr. over 15 år svarende til omkring 143,3 mio. kr. årligt. I lyset heraf forekommer transaktionsomkostningerne meget beskedne. Samme niveau af transaktionsomkostninger oplyses af den offentlige leverandør i en anden engelsk case (HMP Buckley Hall), som byder på lige fod med de private leverandører på markedet.

⁶⁴ Dette estimat kan ikke holdes op i mod den samlede kontraktsum, da de interviewede ikke har været villige til at tilvejebringe sådanne oplysninger.

- » I en tysk case (JVA Hünfeld) blev transaktionsomkostninger til ekstern konsulentbistand for myndigheden opgjort til ca. 1,5 mio. kr.⁶⁵ Omkostningerne til myndighedens eget timeforbrug kan ikke opgøres, men myndigheden vurderer, at tidsforbruget er ca. det samme, som ellers ville være anvendt til fx oplæring af nye medarbejdere til fængslet, hvis ikke den private leverandør havde overtaget størstedelen af serviceopgaverne. De interviewede fra myndigheden mener således, at omkostningerne til udbud og oplæring af medarbejdere, såfremt der ikke var gennemført udbud, er af samme størrelsesorden, og således menes der ikke at være ekstra omkostninger ved udbud. Udover disse omkostninger er der omkostninger til løbende opfølgning på kontrakten. Det har ikke været muligt at fastsætte størrelsen på disse. I første kontraktperiode er denne opgave varetaget af fængselsledelsen, men i anden kontraktperiode ansættes en controller til opgaven.
- » I den hollandske case har myndigheden vurderet, at den anvendte tid til udbud af det samlede OPP-projekt om opførelsen af fængslet svarede til mellem 10 og 12 fuldtidsansatte i fem år.⁶⁶ Desuden har myndigheden ansat tre kontraktansvarlige, som udelukkende følger op på kontrakten med de private leverandører. Der er derudover tale om en væsentlig mødeaktivitet, som af de interviewede er opgjort til rundt regnet 460 timer om året. Det varierer, hvor mange medarbejdere der deltager i møderne. Her er dog tale om hele OPP-delen og ikke blot driftsdelen. Omkostningerne til opfølgning kan ikke sammenlignes med en forsituation, da der er tale om et OPP projekt.

Organisatoriske effekter

De organisatoriske effekter undersøges i form af effekter på medarbejderforhold og medarbejdertilfredshed.

Det er lidt forskelligt fra case til case, hvilket perspektiv effekterne skal ses i. Der er i nogle af casene sket virksomhedsoverdragelse, selv om det vedrører opgaver, der også tidligere var skabt konkurrence om. Der er i højere grad tale om effekter som følge af, at en ny leverandør overtager en opgave, som der også tidligere var skabt konkurrence om. Derudover er der draget sammenligninger til medarbejderforholdene i offentlige fængsler – fx i de tilfælde, hvor opgaven har været varetaget af den samme leverandør (og der har været skabt konkurrence om opgaven) siden fængslets opførelse.

Medarbejderforhold

Generelt ser det ud til, at der er forskellige effekter alt efter, om konkurrencen medfører privat eller offentlig ansættelse, samt indenfor hvilket område, der skabes konkurrence om opgaverne. Der er således overenskomstmæssige forskelle mellem privat og offentlig ansættelse.

I en engelsk case (HMP Doncaster) er der sket virksomhedsoverdragelse i forbindelse med et udbud, men der er tale om et genudbud af opgaverne. Her ses modsatrettede tendenser.

- » I det ene tilfælde, hvor medarbejderne på sundhedsområdet er virksomhedsoverdraget fra en privat til en offentlig leverandør som følge af udbud, er der generelt sket en forbedring af medarbejderforholdene. Sundhedspersonalet får som offentlige ansatte bedre løn, pension, løn under sygdom, bedre muligheder for orlov og mere arbejdsgiverbetalt ferie på grund af overenskomstmæssige forskelle mellem privat og offentlig ansættelse. Forskellene er min-

⁶⁵ Dette estimat kan ikke holdes op i mod den samlede kontraktsum, da de interviewede ikke har været villige til at tilvejebringe sådanne oplysninger.

⁶⁶ Dette estimat kan ikke holdes op i mod den samlede kontraktsum, da de interviewede ikke har været villige til at tilvejebringe sådanne oplysninger.

dre, desto højere personalet rangerer. Effekterne er ikke kvalificeret udover interviewdeltagernes udtalelser.

- » I det andet tilfælde, hvor medarbejderne indenfor socialfaglig støtte er virksomhedsoverdraget fra en privat til en velgørende organisation, er der forventninger om forringelse af medarbejderforholdene. Dette skyldes, at medarbejderne ikke længere kan forvente samme lønstigning, selvom de ved virksomhedsoverdragelsen bibeholdt deres løn. Igen er effekterne ikke kvalificeret yderligere.

I en anden engelsk case (HMP Buckley Hall) er der også sket virksomhedsoverdragelse. Her sker overdragelsen fra en privat virksomhed til myndigheden. Her ses følgende tendenser:

- » Lavt rangerede medarbejdere får mindre i løn i det offentlige, hvorimod højere rangerende medarbejdere får mere i løn. Alle medarbejdere har desuden bedre pensionsforhold i det offentlige. Derudover ses en lavere udskiftning af medarbejdere i offentlige fængsler generelt end i private fængsler generelt, i henhold til det oplyste.

I de engelske cases, hvor både offentlige og private kan byde på opgaverne, har der været udfordringer i forhold til at sikre en tilstrækkelig information til og involvering af de medarbejdere, der skal virksomhedsoverdrages som følge af en ny leverandør. Dette skyldes, at disse medarbejdere ofte arbejder for konkurrenten før udbuddet.

I casene, hvor der ikke er sket virksomhedsoverdragelse, og hvor forholdene mellem private ansatte og offentlige ansatte i stedet sammenlignes, ses ligeledes variation i de identificerede effekter.

- » I en case (HMP Lowdham Grange) mener de interviewede, at medarbejderne i privat regi har en højere grad af autonomi, og at medarbejderne føler sig inkluderet i arbejdet på en anden måde end i offentlig regi.
- » I en tysk case (JVA Kassel II) er der ikke forskelle på medarbejderforhold mellem de private ansatte og de offentlige ansatte indenfor misbrugsbehandling, men indenfor erhvervsrettet uddannelse til de indsatte modtager offentlige ansatte bedre løn end privatansatte.
- » Indenfor sikkerhed (DC Rotterdam) er der forskellige ansættelsesvilkår for offentlige og private ansatte, hvor de offentlige ansatte har bedre ansættelsesvilkår (fx sikkerhed i ansættelsen og højere overenskomstmæssig løn), mens der er mere fleksible arbejdsvilkår for de private ansatte, både i forhold til antal arbejdstimer og de opgaver som løses.

Medarbejdertilfredshed

Der er kun foretaget vurderinger vedrørende medarbejdertilfredshed i tre cases, og her skal det indledningsvist påpeges, at vurderingerne er kvalitative og ikke kvalificeret gennem konkrete undersøgelser. Sådanne har ikke været tilgængelige.

I en case, hvor der er sket virksomhedsoverdragelse af medarbejdere (HMP Doncaster), er der identificerede forskellige effekter indenfor medarbejdertilfredshed.

- » På sundhedsområdet er medarbejderne blevet mere tilfredse efter virksomhedsoverdragelsen. Dette hænger sammen med oplevede forbedrede medarbejderforhold, jf. ovenstående, ved at overgå fra privat til offentlig ansættelse, samt opkvalificering af faglige kompetencer og bedre mulighed for jobrotation eller forfremmelse. Dog påpeger de interviewede, at medarbejderne ikke længere føler sig som en del af den samlede organisation på samme måde, som de gjorde, da de var privatansatte.
- » Inden for socialfaglig støtte er medarbejderne mindre tilfredse efter virksomhedsoverdragelsen fra en privat virksomhed til en velgørende organisation. De primære årsager be-

nævnes som anderledes arbejdsgange, hvor en medarbejder arbejder indenfor mange områder fremfor ét område og derfor ikke kan anvende deres fagspecifikke ekspertise i samme grad som før.

- » Medarbejdernes rolle er anderledes end før virksomhedsoverdragelsen. Hvor medarbejderne før arbejdede som sikkerhedsvagter med en delvis rolle som socialrådgivere, i overensstemmelse med den danske model, er medarbejderne nu udelukkende placeret i en rådgivende funktion uden uniform og ansvar for sikkerheden. Fængslets ledelse har opdelt funktionerne som sikkerhedsvagt og rådgiver med henblik på at optimere den socialfaglige støtte, da ledelsen mener, at ikke-uniformeret personale bedre kan opbygge en tillidsfuld relation til den indsatte, som gør en forskel i den resocialiserende indsats.
- » Medarbejderne inden for socialfaglig støtte påpeger, at selve virksomhedsoverdragelsen blev oplevet som frustrerende, og at denne proces skabte utilfredshed i sig selv. Medarbejderne var usikre om forløbet fremadrettet, hvilket angives som den primære årsag til utilfredshed.
- » På uddannelsesområdet peger den offentlige leverandør, som nu arbejder i det private fængsel, på, at der er en større stolthed omkring arbejdet i det private fængsel og en større respekt mellem ansatte og mellem indsatte og ansatte end i et offentligt fængsel.

I den anden case (HMP Lowdham Grange), hvor de interviewede udtaler sig om medarbejdertilfredshed, er der ikke sket virksomhedsoverdragelse. De interviewede mener, at medarbejderne er mere tilfredse end offentlige ansatte, fordi de inkluderes mere i beslutninger om driften.

I den hollandske case er der lavet undersøgelser af medarbejdernes tilfredshed. Undersøgelse viste, at der ikke er væsentlig forskel på tilfredsheden blandt de private og offentlige ansatte.

De internationale erfaringer peger således på, at også effekter for medarbejdertilfredshed er betinget af den konkrete virksomhedsoverdragelse, og om medarbejderne overgår til offentlig eller privat ansættelse.

Effekter i forhold til kvalitet

Kvalitetsmæssige effekter undersøges både direkte og gennem brugertilfredshed.

Kvalitet- og serviceniveau

I alle cases er der en form for indikation omkring forhøjet kvalitet- og/eller serviceniveau som følge af konkurrencen om opgaverne. I flere tilfælde er der dog tale om genudbud eller sammenligninger i forhold varetagelsen i andre fængsler, hvor der ikke er skabt konkurrence om opgaven. Kvalitet er identificeret i mange forskellige former i casene, f.eks. i form af reduktion af recidiv eller forbedrede vilkår for de indsatte. I hvert eksempel gennemgås, hvad der menes med kvalitetsforbedringer i den konkrete case. Forbedringerne ses indenfor flere forskellige områder.

- » Inden for sundhedsområdet (i HMP Doncaster) er der sket en opkvalificering af personalets faglige kompetencer som følge af et udbud, hvor der allerede var skabt konkurrence om opgaven. De interviewede mener, at denne opkvalificering medfører mere kvalitet i behandlingen af indsatte. Desuden har den nye offentlige leverandør tilført mere personale til fængslet, f.eks. er der nu flere tandlæger, psykologer og optikere, som servicerer de indsatte. Både antallet af psykologer og optikere er blevet fordoblet. Dermed tilbydes nu flere sundhedsservices til de indsatte, hvilket de interviewede også mener, øger kvaliteten i behandlingen. Grundet overenskomstmæssige forskelle, hvor offentlige ansatte modtager højere løn, formoder de interviewede, at kvalitetsløftet har medført højere omkostninger. Omfanget heraf har ikke kunne kvalificeres.

-
- » Inden for socialfaglig støtte (i HMP Doncaster) menes der også at være sket opkvalificering som følge af et genudbud. Der er sket en omorganisering af arbejdsgangene, hvor de indsatte nu har én rådgiver, der følger dem under hele afsoningen, og ligeledes har en støttende funktion efter løsladelse. Denne nye arbejdsgang menes at forbedre medarbejdernes forudsætninger for at opbygge en positiv relation til den indsatte. En del af formålet med at opkvalificere inden for det socialfaglige arbejde er at nedbringe recidiv. Recidiv har et særligt fokus i det pågældende fængsel (HMP Doncaster), hvor der arbejdes aktivt med at nedbringe recidiv med 5 pct. Foreløbige opgørelser tyder på, at recidiv er sænket med 7 til 8 procentpoints siden projektet blev igangsat. Der er dog nogen usikkerhed omkring opgørelsen, og hvorvidt målet er nået, kan således ikke dokumenteres på nuværende tidspunkt. En afgørende faktor for at sikre denne reduktion i recidiv er, ifølge de interviewede fra fængslet, samarbejde med en lang række organisationer og en holistisk tilgang til den indsatte, hvor indsatsen ikke stopper ved løsladelsen. De interviewede har ikke kunnet oplyse, om forbedringen af kvaliteten i form af nedbringelse af recidiv har medført en mere omkostningstung løsning, men omorganiseringen har medført ansættelse af yderligere 10 medarbejdere i tillæg til de 30 medarbejdere, som blev virksomhedsoverdraget. Antal medarbejdere før virksomhedsoverdragelsen kendes dog ikke.
 - » I en anden case (HMP Lowdham Grange) menes konkurrencesituationen på markedet at medføre en mentalitet blandt personalet om, at der skal præsteres på et højt niveau. Dette menes at forbedre kvaliteten af medarbejdernes arbejde og dermed generelle serviceniveau, men der er ingen konkrete indikationer på, at dette rent faktisk er tilfældet. De interviewede er ikke klare i deres definition af de konkrete kvalitetsmæssige forbedringer, men de mener, at de ved at tilbyde faglig opkvalificering til medarbejderne tiltrækker de bedste medarbejdere, hvilket menes at give høj kvalitet i opgaveløsningen. De interviewede kan ikke oplyse, om opgaveløsningen er blevet dyrere.
 - » I en engelsk case (HMP Buckley Hall) er der som følge af offentlig varetagelse indført en model kaldet "den ansvarlige indsatte", hvor de indsatte får mere ansvar for egen tilværelse og opnår kompetencer ved at udføre en stor del af opgaverne indenfor fængselsdriften. Dette menes at medføre, at de indsatte kan tage bedre vare på sig selv efter løsladelse. Nedbringelse af recidiv og resocialisering er underliggende målsætninger for organiseringen af driften. Kvalitet er således i denne sammenhæng tiltag, der medvirker til nedbringelse af recidiv.
 - » I en af de tyske cases (JVA Hünfeld) mener de interviewede, at der er en generel høj kvalitet i fængslet i form af en vis levestandard for de indsatte. Konkrete eksempler er, at de indsatte i dette fængsel, ulig fængsler med offentlig varetagelse af opgaverne, har egen telefon og kan deltage i flere forskellige sportstilbud. Desuden fremhæves, at medarbejderne har bedre faglige kvalifikationer. Forskelle i levestandard er ikke dokumenteret på tværs af fængslerne, og interviewpersonernes udtalelser er derfor ikke blevet kvalificeret. Ligeledes vurderes, at den fleksibilitet i personale, som den private leverandør har, sikrer et højere serviceniveau end i de offentlige fængsler.
 - » I den anden tyske case (JVA Kassel II) er der efter udbuddet sket et kvalitetsløft i den forstand, at der nu tilbydes misbrugsrådgivning og erhvervsuddannelse i fængslet. Dette blev ikke tilbudt før, og kvalitetsløftet har dermed fordyret opgaveløsningen.
 - » I Holland (DC Rotterdam) er den nyopførte bygning af en anden kvalitet end andre tilbageholdelsescentre i landet. Bygningen er åben og lys, og den har nyere faciliteter, som ikke findes i andre tilbageholdelsescentre. Hver celle har eget køleskab og mikroovn, og i deleceller er der tv, hvilket er med til at højne de indsattes levestandard og i henhold til de interviewede også kvaliteten i fængslet, men der kan ikke trækkes en direkte parallel til offentlige fængsler. Det er en særlig situation, hvor bygningen er opført som en del af et offentlig-privat partnerskab. Det kan ikke kvalificeres, at konkurrencen om opgavevaretagelsen har været afgørende for specifikationerne af fængslet. De interviewede er dog af den
-

opfattelse, at privat varetagelse alt andet lige er af højere kvalitet, men de interviewede uddyber ikke, hvad der menes med kvalitet i denne forbindelse.

- » Inden for sikkerhedsområdet i den hollandske case leveres den samme kvalitet som i det offentlige, fordi medarbejderne har de samme kvalifikationer, og grundet overenskomstmæssige forskelle mellem privat og offentlig ansættelse vurderer de interviewede, at opgaveløsningen er blevet billigere. Dette hænger sammen med de offentligt ansattes status som tjenestemænd i Holland, som til dels minder om den danske model, hvor der også anvendes tjenestemandsansættelser. Hvorvidt de konkrete ansættelsesforhold er overensstemmende, vides dog ikke.

Brugertilfredshed

Der findes generelt ikke megen dokumentation af tilfredsheden hos de indsatte. Endvidere har de interviewede kun været i stand til at udtale sig konkret om brugertilfredsheden i to cases. Det vurderes her, at brugertilfredsheden til en vis grad hænger sammen med kvalitets- og serviceniveauet, som er beskrevet ovenfor.

- » I en case (HMP Doncaster) opleves der større brugertilfredshed på uddannelsesområdet. Dette er indikeret ved, at der er flere indsatte på uddannelsesholdene. Effekten skal ses i lyset af to ting. For det første er effekten sket som følge af, at fængselsmyndigheden har valgt at tildele opgaveløsningen til en offentlig leverandør. For det andet vides det ikke, hvorvidt uddannelserne har ændret karakter eller indhold. Effekten kan således ikke ses som en virkning af konkurrence om opgaverne.
- » I en anden case (HMP Lowdham Grange) har man udviklet et tiltag med indsat-til-indsat hjælpelinje. Tre måneder efter oprettelsen af hjælpelinjen var antallet af klager fra de indsatte faldet med 23 pct. Tiltaget menes at være innovativt, men linkes ikke direkte til konkurrencesituationen af de interviewede. Ligeledes ligger dette fængsel generelt højt i en måling af livskvaliteten hos de indsatte i forhold til andre engelske fængsler.

Innovative effekter og videnoverførsel

Det er inden for innovation, at der generelt ses flest effekter af at skabe konkurrence om opgaverne. Alle effekter er dokumenteret kvalitativt gennem interviews.

- » I to cases (HMP Doncaster og HMP Lowdham Grange) er der sket innovation indenfor sikkerhed. I begge cases er der indført et digitalt nøglesystem, som er med til at øge sikkerheden og nedbringe omkostningerne. I en case oplyser de interviewede fra leverandøren, at systemet har sparet to fuldtidsstillinger per år. Innovationen menes at være sket som følge af, at de private leverandører altid må tænke i nye baner for at præstere godt og derigennem sikre, at opgavevaretagelsen forbliver i deres regi. I England genforhandles der nemlig løbende om kontrakterne, og myndigheden har hele tiden mulighed for at fjerne et område fra de private leverandører også uden, at det er sket ved nyt udbud. Andre teknologiske innovationer i de engelske fængsler omfatter et mobildetektorsystem og selvbetjeningsautomater, hvor de indsatte selv kan finde forskellig information om deres fængsling.
- » I en af de engelske cases (HMP Doncaster) er der sket innovation indenfor bekæmpelse af recidiv. Dette sker gennem udvikling af en helt ny tilgang til socialfaglig støtte til de indsatte. Konkrete elementer i projektet omfatter:
 - » Tilknytning af én socialrådgiver til hver indsat
 - » Tidlig kortlægning af behov og udarbejdelse af støtteplan
 - » Samling af oplysninger centralt og udarbejdelse af månedlige rapporter om den indsatte
 - » Støtte til den indsatte efter afsoning; genhusning, GPS overvågning.
 Tiltaget er et pilotprojekt udviklet i samarbejde mellem private leverandører, hvoraf den ene er en velgørenhedsorganisation.

-
- » I den sidste engelske case (HMP Buckley Hall) er der taget skridt mod at fremme innovation, men de interviewede fra fængslets ledelse giver ingen eksempler eller anden indikation på, om innovation har fundet sted. Innovation søges fremmet gennem "smart kontraktstyring", hvor bureaukrati mindskes, arbejdsgangene gøres enklere og tillid øges. Fængslets ledelse fremhæver, at der stadig er barrierer for innovation, herunder de eksisterende kontrakter med underleverandører, som de offentlige fængsler er underlagt at benytte.
 - » Flere af de engelske innovationer er blevet overført til/kopieret af andre fængsler, og der er dermed sket videnovertførsel til resten af markedet. De private leverandører i England har i højere grad end de offentlige muligheder for at prioritere ressourcerne indenfor deres budget og dermed skabe plads til innovative tiltag, som er omkostningsbesparende.
 - » I en af de tyske cases (JVA Hünfeld), den hollandske case og en af de engelske cases (HMP Doncaster) er der identificeret innovative tiltag, som er opstået igennem udbudsprocessen. Myndigheden gjorde det således til en del af udbuddet, at tilbudsgivere skulle komme med forslag til innovation i opgaveløsningen.
 - » I den tyske case har et innovativt forslag omhandlende kantinedriften været med til at spare omkostninger på knap 940.000 kroner årligt⁶⁷.
 - » I den hollandske case har innovationerne medført øget komfort for de indsatte i form af et effektivt shoppingsystem og venteværelser med tv.
 - » Innovationen indenfor recidiv i det engelske fængsel, hvor der er lavet aftale om en resultatbaseret betalingsmodel, fremkom ligeledes gennem udbudsprocessen på foranledning af leverandøren.
 - » Generelt beskriver de interviewede i den ene af de tyske cases, at innovation skal foregå i udbudsprocessen, da kontrakter mellem myndigheder og det private er meget rigide og problematiske at ændre efter indgåelse. Det er især innovation i forhold til ændret ansvarsfordeling eller tilgang til opgaveløsningen fra fængselsledelsen eller myndighedernes side, som besværliggøres af de kontraktmæssige bindinger. Det tyder således på, at innovation i opgaveløsningen i nogen grad er betinget af, at der er findes fordelagtige kontraktuelle forhold, som muliggør og giver plads til innovationen. Den daglige innovation i opgaveløsningen hos medarbejderne hos den private leverandør vurderes stadig at være til stede.
 - » I den anden tyske case (JVA Kassel II) beskrives, at de private leverandører bidrager med deres ekspertise og erfaringer ift. at skabe mere fleksible opgaveløsninger og arbejdsgange.
 - » I den hollandske case (DC Rotterdam) påpeger de interviewede, at konkurrencen om opgaverne har skabt muligheder for videndeling mellem de offentlige og de privatansatte på sikkerhedsområdet. Et konkret eksempel er, at myndigheden finder inspiration i sygefraværssystemet ved den private leverandør med henblik på at nedbringe sygefraværet blandt i offentlige ansatte. Effekterne heraf var dog ikke dokumenteret, da interviewene blev gennemført.

⁶⁷ Dette estimat kan ikke holdes op i mod den samlede kontraktsum, da de interviewede ikke har været villige til at tilvejebringe sådanne oplysninger.

Erfaringer omkring samarbejde

I Tyskland og Holland er det private leverandører og non-profit organisationer, som varetager de opgaver, der er skabt konkurrence om. I England har man valgt en model, hvor bestiller- og udførerdelen er opdelt, og dermed byder det offentlige på lige fod med det private.

I England er der en række større aktører, som varetager en bred palet af opgaver inden for fængselsvæsenet. Fx har Serco, som driver og varetager opgaver i flere engelske fængsler, en række selskaber inden for fx sundhed, uddannelse og sikkerhed. De store leverandører samarbejder desuden med en række mindre leverandører – typisk non-profit organisationer – om løsning af især opgaverne på det resocialiserende område.

I de fleste tilfælde er der ikke oplevet problemer i forhold til samarbejdet mellem de forskellige medarbejdergrupper og mellem ledelse og leverandører. Der er dog udfordringer inden for visse områder:

- » I en engelsk case (HMP Doncaster) giver det udfordringer at have mange leverandører involveret. Leverandøren på sundhedsområdet (NHS) har overtaget opgaverne fra Serco efter sidste udbudsrunde, men skal stadig samarbejde med Serco i det daglige, eftersom Serco driver fængslet. På uddannelsesområdet, hvor opgaven blev tildelt uden udbud, er udfordringerne mindre, da Serco ikke anser Manchester College, som nu driver området, som en decideret konkurrent. En anden udfordring er i forhold til sikkerhedsgodkendelser og -træning for de mange leverandører og samarbejdspartnere, som er involveret i den daglige drift. Endelig er det en udfordring, at målsætningerne og tilgangen hos den enkelte leverandør ikke nødvendigvis harmonerer med den overordnede målsætning og tilgang for fængslet samlet set.
- » I en anden engelsk case (HMP Lowdham Grange) er det én leverandør (Serco), som varetager alle opgaver i fængslet. Her anvendes underleverandører inden for "Serco-familien", dvs. andre selskaber i samme koncern – fx Serco Health. Derudover samarbejdes der med en række organisationer. Serco har en række foretrukne underleverandører, og der afregnes efter fastsatte takster med både interne og eksterne leverandører. Personalet fremhæver, at der kan være udfordringer ved dette, da det dermed ikke altid er den bedste leverandør, der indgås et samarbejde med. Selvom der er konkurrence om den overordnede opgave, er der altså ikke nødvendigvis konkurrence om underleverancer.
- » I den tredje engelske case giver samarbejdet mellem myndighedens ansatte og frivillige organisationer samt offentligt ansat sundhedspersonale udfordringer. Det drejer sig særligt om, at der er forskellige forståelser for sikkerhedsaspektet. Konflikten på sundhedsområdet er løst gennem et kompromis, hvor sikkerheden er øget, men den er delvist usynlig overfor de indsatte. Derudover arbejdes med forventningsafstemning i kontrakterne med underleverandører generelt.
- » I den hollandske case fremhæver de interviewede udfordringer i forhold til at have private medarbejdere, som ikke er uddannet indenfor fængselsdrift, til at udføre opgaver, hvor der er interaktion med fangerne, selvom denne interaktion er begrænset. Problematikken er nu løst, bl.a. ved at medarbejderne deltager i kurser.

Erfaringer omkring udbud og styring

I dette afsnit beskrives de interviewedes erfaringer omkring udbud og styring af kontrakter. Disse erfaringer skal ses i lyset af typen af aftaler, som indgås. I mange cases er der tale om langvarige og omfattende kontrakter, hvilket afspejler sig i såvel udbud og opfølgning.

- » Det ses i flere cases, at udbudsprocesserne er langvarige. Ofte er der tale om processer, som mest af alt ligner dialogbaserede udbud. Det kan hænge sammen med behovet for at specificere opgaveløsningen på en hensigtsmæssig måde. Sammenholdt med de lange kontraktperioder og kontraktsummer er udbudsprocessene dog hverken lange eller omkostnings-

tunge. I England arbejdes der med meget lange kontrakter, som dog til hver en tid kan genforhandles eller opsiges.

- » I både England (HMP Doncaster) og Holland har der været en læringskurve i udbudsprocessen, hvor de første udbudsprocesser har været tidmæssigt omfattende, mens de efterfølgende har bygget videre på erfaringerne fra den første. Der er altså en opstartsomkostning i forbindelse med udbud af en ny opgave med muligheder for at trække på erfaringerne senere. Dette er i tråd med de erfaringer, som der er gjort inden for udbud på en række andre områder i Danmark, herunder fx på misbrugsbehandlingen, hvor der bliver anvendt mere tid til at udarbejde kravspecifikationerne til de første udbud, mens der ved nye udbud i høj grad kan bygges videre på erfaringer og materiale fra tidligere.
- » De private leverandører i England har i højere grad end de offentlige muligheder for at prioritere ressourcerne i deres budget og dermed give plads til innovative tiltag, som er omkostningsbesparende.
- » I flere tilfælde har der været behov for revidering af kontrakterne undervejs i kontraktperioden eller tilpasning ved genudbud. Dette gælder især kontrakter, hvor der er udbudt flere opgaver samlet. I England (HMP Doncaster) er man gået fra en rent skriftlig til en mere dialogbaseret udbudsproces i erkendelse af, at det ikke er muligt at specificere alt a priori. I Holland har man ligeledes erfaret, at meget detaljerede specifikationer kan give problemer, når opgaverne skal udføres, og man har derfor tilpasset detaljeringsgraden.
- » Generelt er der indikationer på, at konkurrence om opgaverne medfører et større ønske om styring og kontrol med opgaven. I flere cases beskrives, hvorledes resultatmål, som leverandørerne, uanset om de er offentlige eller private, måles på. Det beskrives også flere steder, at resultatmålene til tider er uhensigtsmæssige. Her understreges vigtigheden af at opstille gode, operationelle resultatmål, som understøtter en god opgaveløsning og ikke modarbejder den gennem modsatrettede mål og incitament.
- » I England er der umiddelbart flere resultatmål i offentlige kontrakter, men monitoreringen er mere omfattende i de offentlige fængsler. Monitoreringen blev omlagt for de offentlige fængsler i 2011, hvilket medførte en lavere grad af monitorering.
- » I England forsøger man i HMP Doncaster at bevæge sig fra input- og aktivitetsbaserede mål til overordnede resultatmål, som leverandøren selv kan forvalte, hvordan opnås. I Tyskland (JVA Hünfeld) har man i den anden kontrakt på området indført en række nye indikatorer, som i højere grad måler på de enkelte serviceområder. Der er dog tale om aktivitetsmål og ikke resultatmål, som i England. Der er derfor en modsatrettet tendens i England og Tyskland, hvor man i England bevæger sig væk fra mange indikatorer og mere fokus på resultater, mens man i Tyskland bevæger sig mod flere indikatorer.
- » Der er stor grad af monitorering af leverandørerne efter, at der er skabt konkurrence om opgaverne. Sanktionerne for manglende opfyldelse af resultatmål varierer fra bod af mindre størrelse (500 euro svarende til knap 4.000 kr.) til 10 pct. af den samlede kontraktsum eller fratagelse af opgaver. Denne monitorering kræver en del ressourcer fra begge parter, og det er derfor vigtigt at holde sig for øje, hvor monitorering er nødvendig. Både i England og Holland har man ansat controllere, som sidder lokalt i fængslerne og står for opfølgningen på kontrakterne. Dette har man ligeledes gjort i den anden kontrakt (med start i 2013) i den ene tyske case (JVA Hünfeld).
- » I England, som historisk har den største erfaring med udbud af opgaver, er der eksempler på hjemtagelse af opgaver inden for uddannelse og til dels sundhed. Argumenterne for dette er en kombination af manglende kvalitet hos de private leverandører og en politisk beslutning om at varetage disse opgaver i offentligt regi. Det er ikke muligt at afgøre, hvor stor

en del af hjemtagelsen, der kan tilskrives dårligere erfaringer med at skabe konkurrence om opgaven.

- » I Tyskland er der af lovgivningsmæssige grunde ikke skabt konkurrence om alle opgaver, men der er ikke foretaget en decideret hjemtagelse af udbudte opgaver (på nær de administrative opgaver, som er hjemtaget af organisatoriske grunde). I Holland har man valgt at medtage kantinedriften fra det fængsel, som der er set på i denne analyse, i det samlede udbud af kantinedrift i alle hollandske fængsler.
-

Kapitel 8

Muligheder for og potentialer ved at skabe konkurrence om opgaver inden for fængselsdriften i Danmark

I dette kapitel samles den viden, som er skabt gennem rapporten. Kapitlet har dermed til formål at give et overblik over muligheder og potentialer ved at skabe konkurrence om opgaver i den danske fængselsdrift. Der er dermed ikke tale om at opstille anbefalinger til, hvad der *bør* gøres, men i højere grad at kortlægge muligheder og potentialer, hvad det vil kræve, under hvilke forudsætninger og med hvilke mulige effekter.

Den danske fængselsdrift har et højere omkostningsniveau end den engelske og tyske, mens de hollandske omkostninger er højere end de danske. En del af denne forskel skyldes, at man i Danmark har flere ansatte pr. indsat end i England og Tyskland. På kvalitetssiden tyder det på, at der er en højere kvalitet i den resocialiserende indsats i Danmark, men en lavere kvalitet i forhold til sikkerhed. Samlet er det ikke muligt at opstille en entydig konklusion om omkostningerne og kvaliteten i den danske fængselssektor sammenlignet med andre lande, men analysen tyder på, at der kunne være potentialer for at lave en mere omkostningseffektiv drift af fængslerne i Danmark. Dette kunne blandt andet være ved i højere grad at skabe konkurrence om opgaverne inden for fængselsdriften.

Som det er fremgået af de forrige kapitler, er der i England, Tyskland og Holland forskellige erfaringer med at skabe konkurrence om en lang række opgaver om fængselsdrift. Det gælder både udbud af samlede opgaver om fængselsdrift og udbud af enkeltstående opgaver og støt-tefunktioner. Der er med andre ord en stor spændvidde i, hvordan konkurrence om fængselsdrift bruges i de enkelte lande. Der er generelt en række positive erfaringer med og effekter af at skabe konkurrence om forskellige opgaver, men også en række forhold, som der skal tages højde for.

På nuværende tidspunkt har Danmark alene erfaringer med at skabe konkurrence om opgaver på få enkelte områder indenfor fængselsdriften, men de fleste opgaver inden for fængselsdrift er principielt udbudseggede.

Samlet set viser analysen, at der er forhold i den nuværende tilgang til fængselsdriften i Danmark, som vil skulle ændres, hvis der skal skabes konkurrence om flere opgaver i de danske fængsler. Der er dermed ikke identificeret opgaver, som der umiddelbart kan skabes konkurrence om uden ændringer, da opgaver af denne type er kendetegnet ved, at der allerede er skabt konkurrence om dem, eller der er initiativer på vej til dette. Det er især fængselsbetjenedes dobbeltrolle, beskæftigelsespligten og det, at de indsatte varetager en række opgaver selv, som spiller ind på dette.

Analysen viser, at der – med ovenstående in mente – er muligheder for og potentialer ved at skabe konkurrence om en række opgaver indenfor fængselsdrift.

Kapitlet indledes med et afsnit, som samler de generelle betragtninger omkring mulighederne og potentialerne ved at skabe konkurrence om fængselsdriften i Danmark. Herefter tages der udgangspunkt i de ni opgaver, som har været genstand for analysen, og mulighederne og potentialerne for at skabe konkurrence om disse belyses i separate afsnit. Dermed er det forsøgt

at skabe et overskueligt billede af, hvordan mulighederne er inden for de enkelte opgaver, der varetages i det danske fængselsvæsen.

8.1 Generelle betragtninger ift. muligheder og potentialer ved at skabe konkurrence om opgaver inden for fængselsdriften

Jf. beskrivelserne af den danske opgavevaretagelse i kapitel 5 er stort set alle opgaver i den danske fængselsdrift principielt udbudsegnede. Ligeledes viser de internationale casestudier, at der i andre lande er opnået en række gode erfaringer med og positive effekter af at skabe konkurrence om forskellige opgaver og i forskelligt omfang.

Kriminalforsorgen i Danmark skaber i dag konkurrence om en del af deres indkøb af varer og visse tjenesteydelser og om misbrugsbehandlingen i fængslerne. I efteråret 2012 er der foretaget en større indkøbsanalyse af Kriminalforsorgen, og på baggrund af denne er der igangsat en række initiativer til at optimere indkøbsprocesserne. Der er konkret lavet en udbudsplan for 2012-2015 og igangsat et arbejde med at oprette en central indkøbs- og udbudsenhed i Direktoratet for Kriminalforsorgen. Ligeledes er der udarbejdet en analyse af indkøb på sundhedsområdet. For en række af de opgaver, hvor der umiddelbart er færrest barrierer for udbud af opgaven, vurderer Rambøll således, at der kun er mindre potentialer for yderligere gevinster, da disse må antaget allerede at være indfriet.

For de øvrige opgaver er der en række generelle forskelle i den danske fængselsdrift i forhold til landene i casestudierne. Det vil således kræve ændringer i selve tilrettelæggelsen af opgaveløsningen på de fleste områder at kunne indfri potentialer om bedre ressourceudnyttelse eller øget kvalitet gennem konkurrence om opgaverne. Dette skyldes følgende forhold:

1. En række opgaver varetages i dag af de indsatte selv.
2. En række opgaver varetages i dag centralt.
3. Sikkerhedsopgaven i Danmark er i dag integreret med en række andre opgaver, som også varetages af fængselsbetjente.

Disse uddybes i det følgende:

Ad 1) De klassiske facilities management opgaver som rengøring, forplejning og vedligeholdelse foretages i høj grad af de indsatte selv. Flere opgaver, som umiddelbart kunne anses som oplagte at skabe konkurrence om, kan derfor med den nuværende tilrettelæggelse af opgaveløsningen ikke umiddelbart sendes i udbud. Rammebetingelserne for den danske fængselsdrift skal således overvejes, hvis man ønsker at skabe konkurrence om sådanne opgaver.

En eventuel ændring i rammebetingelserne skal også ses i sammenhæng med beskæftigelsespligten for de indsatte. Normaliseringstankegangen har til hensigt at bidrage til at udbygge de indsattes kompetencer inden for opgaver som selvforplejning, rengøring og andre pligter, og dermed forberede dem på livet efter løsladelsen.

Ad 2) Andre driftsmæssige opgaver, som fx it, varetages i dag centralt i Direktoratet for Kriminalforsorgen. Flere af de driftsopgaver, som er centralt placeret i Direktoratet for Kriminalforsorgen, er ifølge Kriminalforsorgen placeret her for at sikre en sammenhængende opgaveløsning på tværs af Kriminalforsorgens enheder. Eksempelvis lægges der vægt på, at de it-funktioner, som anvendes i fængslerne, også kan anvendes i arresthusene og i KiF-afdelingerne. En udskillelse eller decentralisering af de centrale funktioner skal ses i lyset af disse snitflader.

Dog skal det nævnes, at en central opgavevaretagelse er ikke ensbetydende med, at denne kun kan varetages af Kriminalforsorgen selv. Således kan den sammenhængende opgaveløsning på

tværs af enhederne potentielt opstilles i en kravspecifikation. Det er snarere et kendetegn ved dagens opgaveløsning, som skal indtænkes i en eventuel ændring af opgaveløsningen. En analyse af Kriminalforsorgens samlede opgavevaretagelse og mulighederne for at skabe konkurrence om tværgående administrative og supporterende opgaver ligger uden for denne analyses fokus.

Ad 3) De resterende opgaver, som ikke er berørt af ovenstående forhold, er kendetegnet ved at være kerneydelserne i fængselsdriften – altså de opgaver, som direkte involverer betjening af de indsatte.

Tilrettelæggelsen af opgaverne i det danske fængselsvæsen er kendetegnet ved, at enkelte opgaver er integrerede og overlapper hinanden. Det tværgående element er fængselsbetjentene, som har en særlig rolle i Danmark i forhold til de andre lande i analysen, i og med at der er markant flere fængselsbetjente i Danmark end i andre lande, og at de ikke blot varetager rene kontrol- og sikkerhedsopgaver, men også deltager i den resocialiserende indsats. Den dynamiske sikkerhed betyder ifølge Kriminalforsorgen, at fængselsbetjentene opbygger en kontakt med de indsatte med henblik på at løse konflikter i opløbet. Som de udenlandske cases også viser, er der forskellige erfaringer med at skabe konkurrence om opgaver, der direkte involverer betjening af de indsatte, og man har i forskellig grad erfaringer med at adskille sikkerhedsopgaven fra andre opgaver, som fængselspersonalet varetager. I en case har man fx adskilt sikkerhedsopgaven og den socialfaglig støtte med henblik på at optimere den resocialiserende indsats. Fængslets ledelse begrundede adskillelsen af opgaverne med, at der kan opbygges en mere tillidsfuld relation mellem den indsatte og ikke uniformeret personale.

Medarbejderforhold

Der er generelt fundet positive effekter og erfaringer i forhold til økonomi, kvalitet og innovation (der, hvor de er afdækket), mens der inden for medarbejderforhold er et mere blandet billede. Disse effekter og erfaringer kan være svære at overføre til det danske arbejdsmarked og de ansættelsesforhold, der gælder her. Men ved virksomhedsoverdragelse, der medfører, at medarbejderne ansættelsesforhold ændrer sig, skal medarbejderforholdene indtænkes. En række af de ansatte i fængslerne er tjenestemandsansatte. Medarbejdernes fagforeninger – særligt Fængselsforbundet, hvor fængselsbetjente og værk mestre er organiseret – har flere gange tidligere har udtrykt skepsis i forhold til, at der skabes konkurrence inden for de opgaver, som varetages af disse grupper.

Leverandørmarkedet

Da der kun i begrænset omfang skabes konkurrence om fængselsdriften i Danmark, findes der ikke direkte et eksisterende leverandørmarked. Der findes dog en række danske og internationale aktører, som vil kunne varetage opgaver inden for fængselsdrift. De internationale case-studier har vist, at der grundlæggende er to slags aktører, som byder ind, når der skabes konkurrence om opgaver inden for fængselsdrift: Større private virksomheder med en eksisterende bred opgaveportefølje inden for sikkerheds- og serviceopgaver og mindre sociale, velgørende, frivillige eller kirkelige organisationer.

Den første slags aktører – større private virksomheder – byder typisk ind, når der udbydes flere forskellige opgaver som en samlet pakke, eller når der udbydes en opgave på tværs af flere fængsler. Disse større private leverandører varetager ofte en række opgaver selv og anvender mindre organisationer som underleverandører til specifikke opgaver. I de tre case-lande er der i højere grad end i Danmark private aktører på andre velfærdsområder – fx inden for sundhed og uddannelse, og dermed virksomheder, som i forvejen agerer inden for velfærdsservices. Alt efter hvilke opgaver, der evt. udbydes og den samlede økonomiske volumen af disse, er det dog plausibelt, at udenlandske leverandører vil gå ind på det danske marked. Det ses i de tyske cases, at udenlandske leverandører (fra England) udviser interesse for det tyske marked ved at byde på opgaveløsningen.

Den anden slags aktører byder typisk ind, når der udbydes mindre enkeltstående opgaver og typisk i et geografisk begrænset område. I både England og Tyskland, hvor dette ses, er der i langt højere grad en eksisterende tilstedeværelse af disse organisationer. Organisationerne fylder generelt mere i varetagelsen af velfærdsopgaverne, end det er tilfældet i Danmark, hvor det offentlige varetager de fleste opgaver, og der dermed ikke i samme omfang er behov for et supplerende system. Dog er der i dag en række aktører, som samarbejder med den danske Kriminalforsorg om fx udslusning, beskæftigelse efter afsoning m.m.. Misbrugsbehandlingen i fængslerne i Danmark er netop et eksempel på en enkeltstående opgave, der udbydes, og som derfor typisk vil være relevant for mindre aktører. Her er det eksisterende misbrugsbehandlingsinstitutioner (offentlige og private), som i dag byder på opgaven.

En tredje aktør, som findes i England, er det offentlige selv. Ved en opdeling af udfører og bestiller inden for fængselsmyndigheden kan fængselsmyndigheden selv byde på udbudte opgaver. Hvis det offentlige i form af myndigheder inden for andre områder (fx sundhed eller uddannelse) byder på opgaven, kræver det ikke nødvendigvis en opdeling mellem udfører og bestiller.

8.2 Muligheder for og potentialer ved at skabe konkurrence om opgaver inden for de konkrete opgaver

I det følgende beskrives mulighederne (og barriererne) og potentialerne inden for de forskellige opgaver, som har været anvendt gennem analysen.

For hver opgave gives en opsamling på den økonomiske volumen og hvordan opgaven varetages i Danmark (jf. kapitel 5) samt de internationale erfaringer og effekter (jf. kapitel 7) med at skabe konkurrence om opgaven. Til slut opstilles opmærksomhedspunkter ift. den danske kontekst.

Kontrol og sikkerhed

Kontrol- og sikkerhedsopgaverne er økonomisk set den største opgave i det danske fængselsvæsen med en økonomisk volumen på ca. 483 mio. kr. pr. år. Der skabes i dag kun konkurrence om visse indkøbsopgaver vedrørende udstyr og ikke om den egentlige opgavevaretagelse. Den største post udgøres af lønninger til fængselsbetjente.

Kontrol- og sikkerhedsopgaven består i Danmark af den statiske sikkerhed (fysisk, teknisk sikkerhed) og den dynamiske sikkerhed (kontakt med de indsatte gennem løsning af andre opgaver end ren sikkerhed). Kontrol- og sikkerhedsopgaven kan opdeles i en række underopgaver som fx opgaver ifm. besøg, ledsaget udgang, visitationer og kontroller samt opsynet med de indsatte. I disse opgaver er der forskellige former for kontakt med de indsatte og risiko for brug af forskellige indgreb/magtanvendelse.

I de tre lande i analysen er der i forskelligt omfang skabt konkurrence om de forskellige elementer i kontrol- og sikkerhedsopgaven. I England er der skabt konkurrence omkring hele kontrol- og sikkerhedsopgaven i mange fængsler. I Holland er der skabt konkurrence om en del af bemandingen i en ren opsynsopgave – her arbejder private og offentlige vagter ved siden af hinanden i samme fængsel og varetager de samme opgaver. I Tyskland er det af forfatningsmæssige årsager ikke muligt at skabe konkurrence om den del af sikkerhedsopgaver, der direkte involverer indgriben over for de indsatte, og der er således kun skabt konkurrence om den fysiske og tekniske sikkerhed.

I England og Tyskland har det ikke muligt at opgøre specifikke økonomiske effekter af at skabe konkurrence om opgaverne inden for kontrol og sikkerhed. Der er dog generelt lavere omkostninger pr. indsat i disse to lande, og da sikkerhedsopgaven udgør en væsentlig del af omkostningerne, må det vurderes, at man i de tyske og engelske fængsler løser sikkerhedsop-

gaven billigere end i Danmark. I Holland er der opnået økonomiske besparelser på sikkerhedsområdet som følge af lavere overenskomstmessig løn til privatansatte sikkerhedsvagter, og der er mulighed for en mere fleksibel tilpasning af kapaciteten som følge af mere fleksible ansættelsesvilkår i den private sektor. Der leveres den samme kvalitet af den private leverandør, men der er ændrede ansættelsesvilkår for de ansatte under den private leverandør. Dette modsvarer dog i nogen grad af mere fleksible arbejdsvilkår og lavere sygefravær ved privat ansættelse.

I England er der sket innovationer inden for kontrol og sikkerhed i form af forskellige tekniske løsninger, der medfører økonomiske besparelser på sigt. Disse innovationer er udbredt til andre fængsler i landet. I Holland har den fælles varetagelse af kontrol- og sikkerhedsopgaven medført overførsel af viden fra den private leverandør til den offentlige i forhold til at nedbringe sygefraværet hos de ansatte og rekruttere nye ansatte.

Der er med andre ord forskellige eksempler på, hvordan andre lande har skabt konkurrence om opgaver, der relaterer sig til kontrol og sikkerhed. Ses der på antal flugtforsøg, jf. kapitel 6, ligger Danmark højt sammenlignet med de andre lande. Dette kan tyde på, at Danmark har en lavere kvalitet i forhold til sikkerheden end de øvrige lande, selv om der er ansat væsentligt mere sikkerhedspersonale i de danske fængsler. Der er dog tale om en enkelt indikator på kvaliteten af sikkerheden, og der er derfor behov for at belyse dette yderligere. Ligeledes har Danmark en høj kvalitet i forhold til resocialisering, og der kan være modsatte effekter mellem øget sikkerhed og resocialisering.

Fængselsbetjentens rolle og indholdet af kontrol- og sikkerhedsopgaven i Danmark adskiller sig væsentligt fra de tre lande, der sammenlignes med. I Danmark er fængselsbetjentenes uddannelse relativt omfangsrig og har fokus på forskellige områder udover sikkerheden, mens den i andre lande er et kortere kursus, der primært omhandler sikkerhedsmæssige forhold, og i Danmark varetager fængselsbetjenten en række opgaver udover den rene opsynsopgave.

Skal der skal skabes konkurrence om kontrol og sikkerhedsopgaven i Danmark, er der tre centrale spørgsmål eller opmærksomhedspunkter, som skal overvejes:

- » Hvilke opgaver skal en fængselsbetjent varetage?
- » Hvilken uddannelse skal en fængselsbetjent have?
- » Skal der skabes konkurrence om hele kontrol- og sikkerhedsopgaven eller kun visse opgaver?

Såfremt der skabes konkurrence om opgaverne inden for kontrol og sikkerhed, kan mulige tilbudsgivere være eksisterende private vagt- og sikkerhedsselskaber eller virksomheder, der i forvejen leverer sikkerhedsydelser i fængsler i andre lande.

Generel ledelse og administration

Den generelle ledelse og administration af fængsler varetages i dag af Kriminalforsorgen i Danmark. Der er ikke skabt konkurrence om opgaverne udover indkøb af kontorartikler og lign. En stor del af de administrative opgaver varetages centralt. Opgaverne i fængslerne fylder ca. 75 mio. kr. årligt. Dertil kommer en række opgaver, som varetages centralt.

I England har man valgt at skabe konkurrence om alle opgaver inden for fængselsdriften – inkl. ledelse i en række fængsler. Ca. 10 pct. af de engelske fængsler ledes af private virksomheder. Dertil kommer en række fængsler, hvor der er skabt konkurrence om ledelsesopgaven, men denne opgave er vundet af det offentlige selv. I Tyskland har man af forfatningsmæssige grunde valgt kun at skabe konkurrence om visse opgaver, ligesom at der er forskelle mellem delstaterne. Beslutninger i forbindelse med sagsbehandling er myndighedsopgaver, som der ikke kan skabes konkurrence om rent lovgivningsmæssigt. I Tyskland er det dermed af forfatningsmæssige årsager ikke muligt at skabe konkurrence om de ledelsesmæssige opgaver. I Holland skabes der ikke konkurrence om de ledelsesmæssige opgaver.

Når der skabes konkurrence om ledelsesopgaverne, medfører det ofte ønsker om større monitorering og opfølgning fra myndighedernes side. Samtidig giver det innovative løsninger, såfremt kontrakten tillader det.

Generelt er den ledelsesmæssige opgave kun udbudt i de tilfælde, hvor der ligeledes er skabt konkurrence om en lang række andre opgaver i fængslet. En stor del af de rent administrative opgaver varetages i dag centralt i Direktoratet for Kriminalforsorgen. Denne centralisering er sket for relativt få år siden. Da denne analyse har været afgrænset til det, der forgår inden for murene i fængslerne, er der ikke set nærmere på de administrative opgaver, der varetages centralt.

Arbejds­mæssig beskæftigelse

Denne opgave har også en væsentlig økonomisk volumen i det danske fængselsvæsen i dag med samlede nettoomkostninger på i alt 149 mio. kr. årligt. Heri er indtægten på ca. 90 mio. kr. fra produktionsvirksomheden indregnet, og bruttoomkostningerne til den arbejds­mæssige beskæftigelse med produktionsvirksomhed er således på 239 mio. kr. årligt.

Den arbejds­mæssige beskæftigelse af de indsatte varetages i dag af tjenestemandsansatte værk­mestre. Disse er personer med en håndværks­mæssig uddannelse, som har modtaget et uddannelsesforløb i Kriminalforsorgen. Beskæftigelsen består af forskellige former for produktionsvirksomhed, interne serviceopgaver og vedligeholdelse af fængslet. De indsatte har pligt til at være beskæftiget i enten arbejds­mæssig beskæftigelse, uddannelse eller misbrugs­behandling – den såkaldte beskæftigelsespligt. Der er skabt konkurrence om indkøb men ikke om selve opgavevaretagelsen.

I Tyskland er alt personale ansat af den private leverandør. De er uddannede håndværkere, som har modtaget efteruddannelse. Tilgangen til produktionsvirksomheden i Tyskland er langt mere profitdrevet end den danske, hvor den arbejds­mæssige beskæftigelse anses som et vigtigt element i den resocialiserende indsats, og ikke blot som aktivering af de indsatte. Profit i sig selv er ikke målet med beskæftigelsen i Danmark, men indtægten fra produktionsvirksomheden er dog en vigtig indtægtskilde.

Derudover afsætter produktionsvirksomheden i dag en stor del af sine produkter internt, hvilket der også skal tages højde for. Såfremt produktionen ændres, skal disse varer skaffes fra andre kilder. Det gælder blandt andet mad til arresthusene og møbler til fængsler. Her skal dog tilføjes, at produktionen ikke nødvendigvis behøves at blive ændret, fordi der vælges at skabe konkurrence om opgaven. Omfanget og resultatet af den arbejds­mæssige beskæftigelse kan fastsættes på forhånd i kravspecifikationen.

Et andet aspekt, der skal tages højde for, er, at mange indsatte har lille arbejds­erfaring og dårlige faglige kundskaber. Derudover har de væsentlige sociale problemer, der skal håndteres. Det gælder dog som udgangspunkt i både Danmark og Tyskland. Der er dermed behov for en leverandør med kompetencer inden for det sociale område, og ikke kun det rent produktions­mæssige. Der findes dog en række indsatte, som er forholdsvis velfungerende og med solid erhvervs­erfaring.

Selvom der således er forskelle i det organisatoriske set-up af den arbejds­mæssige beskæftigelse, såsom den danske beskæftigelsespligt og graden af markedsvilkår, er der i begge lande tale om personer med håndværks­mæssig baggrund, som har modtaget efteruddannelse. Der synes derfor ikke umiddelbart være forhold, der tilsiger, at denne opgave ikke kan defineres kontraktuelt og løses af såvel en offentlig som en privat leverandør.

Uddannelse

Aktiviteter indenfor uddannelse er i dag en af de økonomisk mindre opgaver indenfor fængsels­væsenet med omkostninger på 45 mio. kr. årligt.

De uddannelsesmæssige aktiviteter for de indsatte inden for murene varetages i dag af interne lærere eller lokale undervisere. Der er kun i begrænset omfang skabt konkurrence om opgaverne.

I England er der skabt konkurrence om opgaverne på uddannelsesområdet, som varetages af enten private virksomheder eller offentlige uddannelsesinstitutioner. Der er en tendens til, at opgaverne på dette område hjemtages til det offentlige i form af direkte tildeling af opgaven til en offentlig leverandør – som dog er inden for uddannelsessektoren og ikke til fængselsvæsenet selv. Denne hjemtagning begrundes dels i manglende kvalitet fra de private leverandører, men er også mere politisk begrundet i et ønske om at danne mere indtægt for staten/det offentlige samt mere offentlig/statslig kontrol over varetagelsen. Fængselsmyndigheden i England, NOMS, mener ligeledes, at de kan forhandle bedre priser, jo flere kontrakter de varetager.

Uddannelse er en del af beskæftigelsespligten i det danske fængselsvæsen. Der er ikke decideret lovgivningsmæssige krav til udbuddet af uddannelsesaktiviteter i de danske fængsler, men der ønskes så vidt muligt et udbud, der svarer til det uden for murene. Hertil kommer, at uddannelsesmulighederne indenfor murene skal leve op til de europæiske fængselsregler. Der er igangsat en større udbygning af uddannelsesaktiviteterne på baggrund af satspuljemidler.

Hvis der skabes konkurrence om uddannelsesaktiviteterne, vil mulige leverandører være de offentlige uddannelsesinstitutioner eller private virksomheder, fx de aktører som i dag leverer kurser til ledige.

Misbrugsbehandling

Der er i dag skabt konkurrence om de fleste af opgaverne om misbrugsbehandling i de danske fængsler. Opgaven fylder ca. 83 mio. kr. årligt. Den første brug af eksterne aktører foregik i en importmodel for misbrugsbehandling i Statsfængslet Vridsløselille i 1997. I 2003 blev importmodellerne på misbrugsbehandling en del af en flerårsaftale for 2004-2007. Her blev reelle behandlingsafsnit udbredt til andre udvalgte fængsler, og der kom misbrugsbehandling i udvalgte arresthuse. Både i 1997 og 2003 var det på forhånd besluttet, hvilke behandlingsinstitutioner der skulle levere behandlingen i fængslerne, og der var derfor ikke et udbud om ydelserne. I 2005 blev der oprettet yderligere misbrugsbehandlingsafdelinger på fængslerne.

I 2005 og 2007 blev behandlingsgarantien på hhv. alkohol- og stofmisbrugsbehandling (som var gældende i samfundet udenfor) også gældende i fængslerne, og med dette fulgte der satspuljemidler til at opprioritere og styrke behandlingen i fængslerne og i arresthusene. I 2007 blev en proces om gradvist at skabe konkurrence om behandlingsopgaverne påbegyndt, samtidig med at muligheder for at benytte forskellige behandlingstilbud blev øget markant. Der er i dag omkring 50 behandlingstilbud i fængslerne.

Generelt er der skabt konkurrence om misbrugsbehandling i alle fængsler, dog er der enkelte fængsler, som varetager behandlingen selv helt eller delvist. Udbud af opgaverne vedrørende misbrugsbehandling sker således enkeltvis for fængslerne. Udbudsprocessen er overordnet forankret i Direktoratet for Kriminalforsorgen, men den enkelte kontrakt indgås mellem det pågældende fængsel og behandlingsinstitutionen. Direktoratet skal dog godkende kontrakten, herunder den økonomiske ramme.

Der er ikke i de internationale studier identificeret erfaringer, som giver andre bud på en bedre organisering af dette.

Socialfaglig støtte

Den socialfaglige støtte varetages i dag primært af socialrådgivere, men andre personalegrupper som betjentene, lærere og værk mestre bidrager også til opgaven. Der er i dag ikke skabt konkurrence om opgaven, som er den næststørste opgave mål i økonomisk volumen med 157 mio. kr. årligt.

I Tyskland og England er der skabt konkurrence om den socialfaglige støtte, og den varetages af forskellige private virksomheder og organisationer. Der er sket forbedringer i kvaliteten af opgaven som følge af, at der er skabt konkurrence om opgaven. En del af denne forbedring er dog sket i udbudsprocessen i form af en ændring af indholdet i opgaven. En anden forbedring følger af betalingsmodellen, hvor betalingen til et privatdrevet engelsk fængsels afhænger af reduktioner i recidiv.

I et engelsk fængsel er der sket en konvertering af uniformeret personale til civilt personale, som yder socialfaglig støtte. Erfaringerne fra England og Tyskland skal dog ses i lyset af det generelle serviceniveau indenfor socialfaglig støtte, som vurderes at være lavere end i de danske fængsler.

Arbejdet med socialfaglig støtte i Danmark involverer kontakt med en lang række aktører herunder kommunerne og KiF. Hvis der skabes konkurrence om den socialfaglige støtte, skal private leverandørers ydelser derfor tilsvarende integreres i et samarbejde med de relevante myndigheder.

Rambøll har tidligere analyseret overgangen fra fængsel til frihed, hvori det var tydeligt, at der eksisterer barrierer i samarbejdet på tværs af de involverede myndigheder. De opgaver, som primært er forbundet hermed vedrører den socialfaglige støtte for de indsatte, og udviklingen i handleplansarbejdet, som varetages af henholdsvis Kriminalforsorgen og kommunerne. Set i lyset af kompleksiteten i det nuværende samarbejde, vil der kunne være udfordringer forbundet at få etableret et velfungerende system med et godt samarbejde mellem myndigheder og eventuelle private leverandører. Der er således risiko for, at inddragelsen af endnu en aktør, som hverken er placeret i Kriminalforsorgen eller i kommunerne, vil blive et mellemlid mellem de involverede myndigheder. Det kan dog også være, at inddragelsen af en ny aktør vil virke fordrende ift. at gennemtænke samarbejdet og tilrettelægge samarbejdet på en mere hensigtsmæssig måde fremover.

Sundhed

Den sundhedsmæssige betjening af de indsatte, som foregår inden for murene, varetages i dag af internt sundhedspersonale eller eksternt personale på konsulentbasis. Opgaven fylder ca. 66 mio. kr. årligt. Der er ikke skabt konkurrence om disse opgaver i dag. På baggrund af budgetanalysen og den gennemførte indkøbsanalyse i Kriminalforsorgen, er der sat fokus på området, og der er igangsat en særskilt analyse af området.

I England og Tyskland er der skabt konkurrence om sundhedsopgaverne. Opgaverne varetages af private virksomheder og offentlige sundhedsmyndigheder. I England er der en tendens til, at de offentlige leverandører foretrækkes. Dette skyldes ifølge de gennemførte interviews, delvist manglende kvalitet fra de private leverandørers side, men også politiske forhold, hvor det offentlige foretrækkes. Der er i gennemførelsen af casene dog ikke konstateret specifikke effekter i forhold til kvaliteten eller ressourceforbruget inden for sundhedsområdet.

Fritid

Omkostningerne til fritidsaktiviteter udgør 42 mio. kr. Heraf udgør 91 pct. eller 39 mio. kr. løn.

Omkostningerne går primært til fængselsbetjente, som samtidig varetager det sikkerhedsmæssige opsyn af de indsatte under fritidsaktiviteterne. Som aktiviteterne er organiseret i Danmark i dag, er det i høj grad de indsatte selv, der står for fritidsaktiviteterne, mens fængselsbetjentenes rolle primært knytter sig til kontrol- og sikkerhedsopgaverne.

I både England og Tyskland er der erfaringer med at lade private leverandører stå for fritidsaktiviteter, mens det i Holland er myndighederne, som er ansvarlig for denne opgave. Der er ikke i de internationale cases identificeret særskilte oplysninger af effekterne.

Det vurderes umiddelbart, at der er potentialer for at skabe konkurrence om opgaverne, fx med en sammentænkning med opgaver indenfor kontrol og sikkerhed. Det er med andre ord mere et spørgsmål om, hvordan driften er organiseret og skal organiseres fremadrettet, såfremt der vælges at skabe konkurrence om opgaverne.

Facilities management

En stor del af opgaverne inden for facilities management varetages i dag af de indsatte selv eller varetages centralt. Der er skabt konkurrence om en stor del af de øvrige opgaver. Den samlede opgave fylder ca. 11 mio. kr. i det danske fængselsvæsen (ekskl. renter og afskrivninger). Heri er omkostningerne til de opgaver, som varetages af de indsatte ikke medregnet, da disse ligger under den arbejdsmæssige beskæftigelse.

I Tyskland, England og Holland er der skabt konkurrence om facilities management opgaver, men her varetager de indsatte i mindre grad disse opgaver selv. Det er ikke opgjort, om der er opnået driftsmæssige besparelser inden for facilities management i den hollandske case, da fokus har været på kvaliteten. I England og Tyskland er der ikke opgjort separate effekter for facilities management opgaver.

Skal der skabes konkurrence om de opgaver inden for facilities management, der i dag varetages af de indsatte selv, vil det være nødvendigt at justere i tilrettelæggelsen af opgavevaretagelsen i fængslerne, herunder i organiseringen af opgaver om vedligeholdelse og intern service.

Bilag 1

Metodebilag

Overordnet metodisk tilgang

Analysen tager rent metodisk afsæt i AKF's metodenotat (nuværende KORA) om effektanalyser, som er udarbejdet af AKF for Udbudsrådet, og som Rambøll har anvendt i forbindelse med tidligere effektanalyser udarbejdet for Udbudsrådet (AKF, 2011).

I tidligere udarbejdede effektanalyser for Udbudsrådet har der været behov for at tilpasse tilgangen til det pågældende område og datatilgængeligheden. I forbindelse med indeværende effektanalyse på fængselsområdet har behovet for tilpasning af tilgangen været større end tidligere. Dette skyldes primært fire faktorer:

- » Mangel på danske casestudier til analysen
- » Forskelligheden blandt de internationale casestudier, både i forhold til rammebetingelser og konkurrencesituationen i hver case
- » Ikke en klart defineret før- og eftersituation casene
- » Svær tilgængelighed af data til at belyse konkrete effekter i en række af casestudierne

Til identificering af effekter af at skabe konkurrence om opgaverne er der, grundet *det manglende danske datagrundlag*, taget udgangspunkt i internationale erfaringer. Derfor indeholder denne analyse i modsætning til tidligere analyser en deskriptiv del, hvor de danske forhold, forstået som de danske rammebetingelser for fængselsdrift, den konkrete varetagelse af opgaverne og opgavernes økonomiske størrelse afdækkes. Afsættet er derfor identifikation af relevante opgaver, dvs. de opgaver, som er forbundet med fængselsdrift i Danmark. Analysen indeholder endvidere en deskriptiv del omkring rammebetingelserne for de internationale casestudier.

Tilgangen forudsætter, at der er en klart defineret før- og eftersituation, hvor førsituationen beskriver situationen uden konkurrence, og eftersituationen beskriver situationen med konkurrence. Implicit er, at førsituationen omhandler offentlig varetagelse af opgaverne, hvor eftersituationen omhandler hel eller delvis privat varetagelse af opgaverne efter udbud eller anden form for konkurrence. På den måde kan udviklingen (effekten) på udvalgte parametre identificeres og analyseres og i nogen grad relateres til konkurrencen. Der er dog i flere tilfælde *ikke en klart defineret før- og eftersituation*, hvilket skyldes blandt andet følgende:

- » Opgaven i det konkrete fængsel har aldrig været varetaget af myndighederne eller dette ligger meget langt tilbage i tid
- » Opgaven har ændret sig væsentligt i forbindelse med, at der blev skabt konkurrence omkring opgaven.

I nogle tilfælde, hvor der ikke kan identificeres en egentlig før-situation, er der forsøgt at identificere en anden sammenlignelig situation, som afspejler den situation før konkurrence. Dette kan fx være, hvis opgaven i det pågældende land varetages af myndighederne i nogle fængsler, og der er skabt konkurrence om opgaven i andre fængsler. Det har dog generelt ikke været muligt at isolere den rene effekt af, at der skabes konkurrence om opgaven. Dette skyldes også, at det har været en udfordring at tilvejebringe af kvantitativt data til kvalificering af de interviewedes udtalelser. Hertil kommer, at der er stor forskel på casestudier, der bevirker, at omfanget og dybden på tværs af cases er forskelligartet og ikke sammenligneligt.

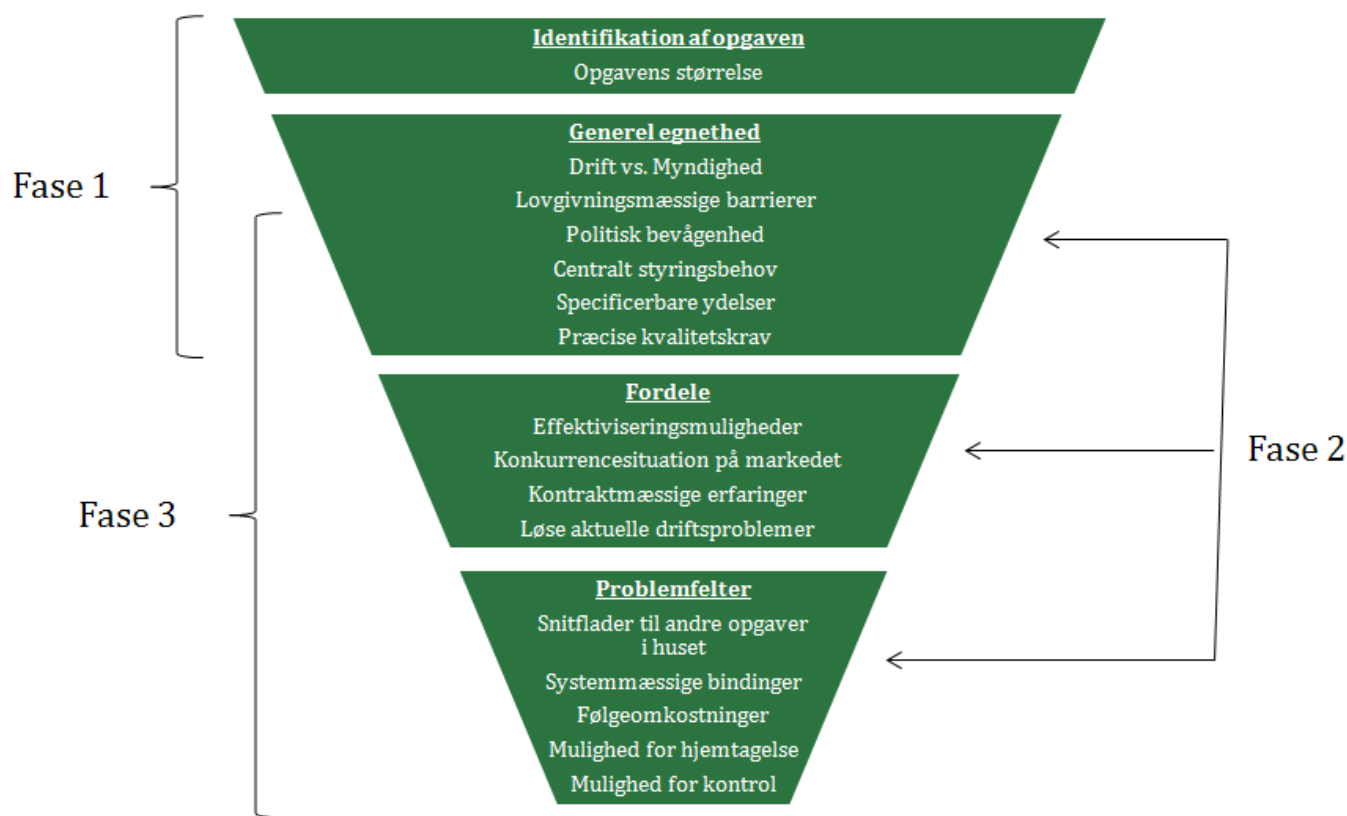
Det har derfor været nødvendigt at tilpasse fokus i analysen, og samtidig blev det vurderet, at et bredere fokus er nødvendigt, hvor der ikke kun ses på effekter, men også på overførbarheden af disse effekter til den danske kontekst.

De identificerede erfaringer vurderes i lyset af de internationale rammebetingelser for opgavevaretagelsen med henblik på at vurdere muligheder og potentialer for at skabe konkurrence om opgaverne i den danske kontekst.

Analysedesign

I forhold til vurderingen af muligheder for og potentialet ved at skabe konkurrence om opgaver i en dansk kontekst tages afsæt i en "tragt-model". Tragtmodellen tager metodisk afsæt i tankerne omkring feasibility-studier, hvor der foretages en vurdering af, om opgaven er egnet til at blive sendt udbud og skabt konkurrence om. Modellen vises i figur 1.

Figur 1: "Tragt-modellen"



Modellen indeholder en bruttotjekliste over en række parametre, som man traditionelt bør inddrage i en vurdering af muligheder og potentialer ved forskellige opgaver. Med afsæt i modellen er det muligt at fremhæve både fordele og ulemper samt evt. barrierer for, at der kan skabes konkurrence om en given opgave eller delopgave.

Først identificeres opgaverne. Herunder foretages en vurdering af opgavens størrelse forstået som den økonomiske volumen af opgaven og det økonomiske potentiale for at skabe konkurrence om opgaverne.

Selvom de enkelte opgaver inden for fængselsdriften er relativt små isoleret set, vurderes ingen at være så små, at der ikke over en årrække, som en kontrakt normalvis vil strække sig over, er et økonomisk potentiale i at skabe konkurrence om opgaverne. Derfor sorteres ingen af opgaverne fra på dette kriterium alene. Kriteriet ses i stedet ift. et generelt potentiale for at opnå besparelser, som selvsagt er størst ved opgaver af større økonomisk volumen. Ligeledes er det ikke meningsfyldt at se på potentiale ved yderligere konkurrence, når der allerede i høj grad er konkurrence om opgaverne, da det resterende potentiale vi være begrænset.

Dernæst vurderes opgavernes generelle egnethed ift. at skabe konkurrence om opgaverne. Kriterierne gennemgås kort nedenfor:

- » Drift vs. myndighed: Der kan ikke skabes konkurrence om myndighedsopgaver, medmindre der gennemføres en væsentlig omlægning af både det juridiske system og praksis.
- » Lovgivningsmæssige barrierer: Der kan være lovgivningsmæssige barrierer for at vurdere en opgave egnet. Dette relaterer sig erfaringsmæssigt ofte til udveksling af fortrolige eller personlige data mellem myndigheder og private leverandører.
- » Politisk bevågenhed: Stor politisk bevågenhed omkring en opgave kan spille ind ift. om det er realistisk at kunne forvente politiske beslutninger, om at skabe konkurrence om opgaverne.
- » Centralt styringsbehov: Der kan være et centralt styringsbehov, hvis opgavens karakter bevirker, at den ikke kan håndteres i en kontraktslig sammenhæng.
- » Specificerbare ydelser: Kriteriet relaterer sig til mulighederne for at udarbejde en kravspecifikation til udbud. Såfremt en opgave ikke kan kravspecificeres, kan det være en barriere for egnethed.
- » Præcise kvalitetskrav: Præcise kvalitetskrav skal anvendes til kontraktopfølgning. Såfremt det er problematisk at definere præcise kvalitetskrav, kan en opgave således være uegnet til at blive udbudt.

Såfremt en opgave generelt vurderes at være udbudsegnet, skal der ydermere vurderes fordele og problemfelter ift. at skabe konkurrence om opgaven.

Fordele ved at skabe konkurrence om opgaverne kan være;

- » At der skabes et konkurrencepres omkring løsningen af opgaven, som tilskynder leverandøren til hele tiden at blive mere effektiv, udvikle innovative løsninger og yde god service, så leverandøren kan være konkurrencedygtig næste gang opgaven udbydes. Et sådan pres er der normalt ikke på opgaver, som ikke udbydes, og konkurrencen om opgaverne giver derfor mulighed for at opnå bedre "value for money" i opgaveløsningen.
- » At der er en fordelagtig konkurrencesituation på markedet med professionelle leverandører, som kan varetage opgaven.
- » At der er kontraktmæssige erfaringer med at skabe konkurrence omkring opgaven, som kan anvendes ifm. et udbud.
- » At der ved at skabe konkurrence om opgaverne er mulighed for at løse aktuelle driftsmæssige problematikker.

Problemfelter, som der erfaringsmæssigt henvises til, ift. at skabe konkurrence er:

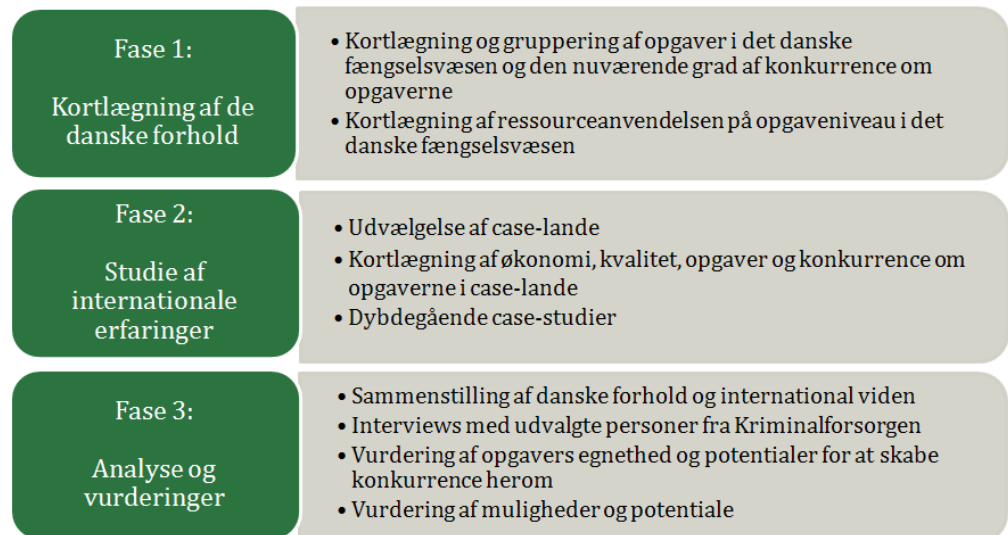
- » At der er snitflader mellem opgaver, som bevirker, at disse ikke kan adskilles, og at der reelt ikke kan opnås effektiviseringer eller besparelser ved at skabe konkurrence om opgaverne.
 - » At der er systemmæssige bindinger, ofte relateret til it, som udgør en barriere for private leverandører.
 - » At der er høje transaktions- og følgeomkostninger ved at skabe konkurrence om opgaverne.
 - » At der kun er begrænsede muligheder for at hjemtage opgaverne kan være en barriere for at skabe konkurrence om opgaverne i første omgang.
-

- » At der kun er begrænsede muligheder for at udføre kontrol med opgavevaretagelsen kan også være en barriere for at skabe konkurrence om opgaverne. Denne er relateret til egnethedskriteriet om at kunne opstille præcise kvalitetskrav og omfatter derudover også udbyderens formåen ift. at udføre den nødvendige kontrol.

Modellen indeholder ingen automatik, dvs. der er i sidste instans behov for at anlægge en helhedsvurdering af de enkelte opgaver med afsæt i de forskellige, mere detaljerede vurderinger på de enkelte parametre. Med afsæt i en sådan helhedsvurdering foretages en vurdering af, ikke bare om en given opgave er egnet eller ej, men vigtigere, hvilke forhold, som peger i hvilken retning. Vi understreger dette, fordi en given vurdering ikke nødvendigvis er statisk, men kan give anledning til fx politiske tiltag – eller kan ændre sig over tid, fx ved fremkomsten af interesserede leverandører, hvor der ikke tidligere var et marked.

Som det ses i figuren gennemgås tragtmodellen i tre faser. Figur 2 viser en oversigt over faserne i opgaveløsningen og de konkrete opgaver, som varetages i hver fase.

Figur 2: Oversigt over faser i opgaveløsningen



En nærmere beskrivelse af de tre faser findes i de følgende afsnit.

Fase 1: Kortlægning af de danske forhold

I fase 1 af analysen foretages en *kortlægning af opgavevaretagelsen* i det danske fængselsvæsen, herunder ressourceforbruget for de enkelte opgaver og brugen af private aktører i dag. Ressourceforbruget inddrages dels, jf. modellen, da det erfaringsmæssigt er et vigtigt kriterium for, at man overvejer at skabe konkurrence om opgaven⁶⁸, men også for at have det nødvendige overblik over det danske fængselsvæsen og de relevante udgiftsområder i fængselsvæsenet som et afsæt for en efterfølgende vurdering af det økonomiske potentiale.

⁶⁸ Dette skyldes, at de følge- og transaktionsomkostninger, der er forbundet med et udbud af en opgave, ofte vil være af en sådan størrelse, at et udbud af små opgaver ikke er hensigtsmæssigt.

På baggrund af denne analyse opstilles en opgaveliste, som anvendes som udgangspunkt for den videre analyse. Dette svarer til de to øverste niveauer i tragt-modellen i figur 1.

Fase 2: Studie af internationale erfaringer

I fase 2 flyttes fokus til de internationale erfaringer og de konkrete casestudier. Denne del af analysen tager som nævnt delvist afsæt i AKF's metodenotat om effektanalyser. Det har dog generelt ikke været muligt at isolere den rene effekt af, at der skabes konkurrence om opgaven i de internationale cases. Dette beskrives yderligere i det følgende.

Der foretages indledningsvis en udvælgelse af case-lande. Udvælgelsen foregår på baggrund af en screening af erfaringer med at skabe konkurrence og brug af private aktører i en række lande, som i muligt omfang er sammenlignelige med Danmark.

For de lande, som vurderes at være relevante efter den indledende screening, foretages der en yderligere kortlægning af organiseringen og brugen af private aktører i de udvalgte lande. Denne kortlægning har ledt frem til udvælgelsen af seks *dybdegående casestudier af de internationale erfaringer* i de udvalgte lande.

I alle casestudier har der været udfordringer i forhold til at opgøre og isolere effekten konkurrence.

For det første har der været udfordringer i forhold til at udvælge fængsler, hvor det var muligt at definere en egentlig før- og eftersituation. Dette skyldes, at når der skabes konkurrence om enkelte opgaver eller hele driften af fængsler, sker det ofte i forbindelse med opførelsen af et nyt fængsel. Der har dermed været skabt konkurrence om opgaven i det pågældende fængsel fra starten.

I andre tilfælde har der været skabt konkurrence om opgaven i en lang årrække, og en før-situation ligger dermed tidsmæssig meget langt tilbage. Endelig er der i mange tilfælde ændret betydeligt ved specifikationen af opgaven i forbindelse med at der skabes konkurrence om opgaven. Før-situationen er dermed heller ikke her sammenlignelig med den nuværende situation. Derfor har det ikke været muligt at isolere den rene effekt af, at der skabes konkurrence om opgaven.

En anden udfordring har været tilvejebringelsen af kvantitativt data. Dette gælder især kvantitative data, som dokumenterer effekterne, men også data af mere generel karakter. Rambøll har både forsøgt at få denne information gennem myndighederne og lokalt fra de enkelte informanter. Der er to kilder til denne udfordring.

- » For det første findes der i flere tilfælde kun i ringe grad registreringer af de ønskede data.
- » For det andet har der også i de tilfælde, hvor data rent faktisk findes, været en væsentlig udfordring i at få adgang til disse data. Fx anser de private leverandører data som forretningshemmeligheder. Myndighederne har ligeledes i flere tilfælde været tilbageholdende med at udlevere data. I England skyldes dette delvist, at der i skrivende stund er overvejelser om den næste udbudsrunde i gang. Samlet betyder dette, at den kvalitative dokumentation fylder relativt mere end i de tidligere effektanalyser. Rambøll har forsøgt, hvor det er muligt, at få angivelser af fx omkostninger og andre kvantitative mål gennem de gennemførte interviews.

En tredje udfordring har været at gennemføre ensartede og sammenlignelige casestudier. Der er stor forskel på case-fængslerne, herunder opgaverne, som der er skabt konkurrence om, og case-landene, og desuden har der været stor forskel i, hvilke informationer de interviewede fra såvel fængslerne som myndighederne i det pågældende land har været i stand til og villige til at tilvejebringe til formålet. Dette betyder, at omfanget og dybden på tværs af cases er forskelligartet og ikke sammenligneligt.

Disse tre udfordringer bevirker, at det ikke har været muligt at gennemføre en egentlig effektanalyse i hh. til AKF's metodenotat. I stedet opgøres erfaringer med at skabe konkurrence, og disse relateres til konkurrence, hvor det vurderes muligt.

Aktiviteterne i denne fase bidrager til at vurdere opgaverne ud fra "fordele" og "problemfelter" i modellen i Figur 1. Dvs. identifikation og beskrivelse af hvilke muligheder og potentialer der har vist sig at være ved at skabe konkurrence om tilsvarende opgaver i international sammenhæng. I den forbindelse er rammebetingelserne i forbindelse med de internationale erfaringer, set i forhold til den konkrete danske kontekst, helt central. Derfor er også opgavevaretagelsen i case-landene kortlagt og beskrevet i forbindelse med denne fase.

Fase 3: Analyse og vurderinger

I analysens fase 3 foretages den endelige vurdering af, hvilke opgaver, der er egnet til at skabe konkurrence om i den danske kontekst. Dette sker gennem en kobling af viden om danske forhold og de internationale erfaringer, som analysens to første faser har tilvejebragt, samt via dialog med relevante interessenter på området, som kan bidrage til at belyse forskellige "problemfelter" i forhold til implementering i en dansk kontekst. Bidrag fra relevante interessenter indgår fortrinsvist i kapitel 5, hvor opgavevaretagelsen i de danske fængsler gennemgås.

Effekter og erfaringer

Fængselsdriften dækker mange opgaver, og derfor søges der så vidt som muligt at opgøre erfaringer indenfor specifikke områder af fængselsdriften.

Der tages i hver enkelt case udgangspunkt i samme effektmål og operationaliseringer som i tidligere effektanalyser. Erfaringer, som omfatter både kvantitative og kvalitative erfaringer, er illustreret i tabellen nedenfor.

Tabel 1: Typer af erfaringer og valgte indikatorer

	Direkte afledte	Indirekte afledte
Kvantitative	Økonomi <ul style="list-style-type: none"> • Bruttobesparelse • Nettobesparelse 	Organisation <ul style="list-style-type: none"> • Medarbejderforhold • Medarbejdertilfredshed
Kvalitative	Kvalitet <ul style="list-style-type: none"> • Kvalitets- og serviceniveau • Brugertilfredshed 	Innovation <ul style="list-style-type: none"> • Innovation • Videnoverførsel

Dertil kommer i hvert casestudie en beskrivelse af rammebetingelserne, udbudsprocessen, strategiske overvejelser omkring konkurrence, samarbejdet og styringsmæssige forhold.

Operationalisering af effekter

Operationaliseringen af effekter beskrives i tabellen nedenfor. Operationaliseringen udtrykker og tager højde for både en ideel situation, altså hvad der metodisk er ønskeligt, samt hvad der forventes som minimum at være realistisk. Derfor er der i nedenstående tabel både beskrevet udgangspunktet for operationaliseringen og et metodisk alternativ, som også vurderes at kunne fungere.

Tabel 2: Operationalisering

Område	Indikator	Operationalisering
Økonomi	Brutto-besparelse	Difference mellem årlig omkostning for opgaveløsningen før udbud og den årlige omkostning efter udbud. Alternativ: Såfremt data ikke er tilgængeligt eller ikke kan fremskaffes, søges informationer om omkostninger pr. indsat før og efter udbuddet, udvikling over tid eller lign., eller der spørges ind til den overordnede tendens i omkostningsniveauet gennem interview.
	Netto-besparelse	Årlig bruttobesparelse fratrukket den gennemsnitlige årlige værdi af udbudsomkostninger og følgeomkostninger. <i>Udbudsomkostninger:</i> Omkostninger til ekstern rådgiver og værdien af internt timeforbrug til gennemførelse af udbuddet. Udbudsomkostninger omfatter også virksomhedsoverdragelsesomkostninger. <i>Følgeomkostninger:</i> Nye omkostninger til tilsyn, administration, afregning og opfølgning i forhold til leverandøren. Alternativ: Hvis der ikke foreligger dokumentation for udbuds- og følgeomkostninger, etableres et estimat på baggrund af vurdering af medgået tid samt generelle erfaringer med niveauet herfor.
Organisation	Medarbejderforhold	Udvikling fra før til efter udbud i forhold til: » Normering, arbejdstempo og arbejdstider » Lønvilkår og lønniveau » Uddannelses- og kompetenceniveau » Muligheder for jobrotation og forfremmelse Alternativ: Hvis der ikke foreligger dokumentation for udviklingen, beskrives udviklingen kvalitativt gennem interviews.
	Medarbejdertilfredshed	Sammenligning af medarbejdertilfredshed før og efter udbud i forhold til selve virksomhedsoverdragelsesprocessen og i forhold til ændringerne i medarbejderforholdene. Alternativ: Hvis der ikke foreligger dokumentation for udviklingen, fx i medarbejdertilfredshedsundersøgelser, som er repræsentative for personalet, beskrives udviklingen kvalitativt gennem interviews.
Kvalitet	Kvalitet og serviceniveau	Vurdering af, om der er sket systematiske ændringer i opgaverne, som der er skabt konkurrence om, herunder i kvaliteten og serviceniveauet i forhold til tidligere. Det kan fx være en sammenligning af den beskrevne opgave før og efter udbud. Konkret er der i casene set på forskellige mål for kvalitet. Disse er blandt andet: » Levevilkår for de indsatte » Recidiv » Udbud af forskellige serviceydelser til de indsatte Ved systematiske ændringer i opgavernes omfang efter er der foretaget en vurdering af den økonomiske værdi af ændringerne ift. brutto- og nettobesparelsen. Alternativ: Hvis der ikke foreligger dokumentation for udviklingen, beskrives udviklingen kvalitativt gennem interviews.
	Brugertilfredshed	Sammenligning af brugertilfredshed før og efter udbud. Hermed forstås de indsatte tilfredshed med opgaveløsningen. Alternativ: Hvis der ikke foreligger dokumentation for udviklingen, fx i brugertilfredshedsundersøgelser, beskrives udviklingen kvalitativt gennem interviews.
Innovation	Innovation	Vurdering af, om konkurrence om opgaverne har bidraget til forbedrede processer eller produkter i forhold til bedre styring, effektive arbejdsgange, hurtigere leverancer eller nye produkter ⁶⁹ afdækkes kvalitativt gennem interviews.
	Videnoverførsel	Vurdering af, om konkurrence om opgaverne har bidraget til øget videnoverførsel ved læring til andre områder, afdækkes kvalitativt gennem interviews.

⁶⁹ Innovation er således defineret mere som løbende udvikling af mindre omfang end radikale fornyelser.

Bilag 2

Udvælgelse af case-lande og case-fængsler

Udvælgelsen af de tre case-lande (Tyskland, England og Holland) skete på baggrund af en screening af en række potentielle lande. Nedenfor beskrives denne udvælgelse.

Potentielle case-lande

Udvælgelse af potentielle case-lande, som blev inddraget i den overordnede screening, skete ud fra følgende prioritering:

1. De nordiske lande (Sverige, Norge og Finland)
2. Tyskland og England
3. Øvrige europæiske lande og New Zealand
4. USA

Efter dialog med Udbudsrådets sekretariat og personer med kendskab til de forskellige lande, foretog Rambøll en indledende afdækning af følgende lande, som vurderedes at være potentielle case-lande.

- » Sverige
- » Norge
- » Finland
- » England og Wales
- » Tyskland
- » Holland

Udvælgelsen af case-lande skete på baggrund af to faktorer: 1) Sammenlignelighed med danske forhold og 2) erfaringer med at skabe konkurrence om opgaverne. I det følgende er de potentielle case-lande kort beskrevet ud fra disse to faktorer.

Sverige

I lighed med Danmark er justitsministeriet i Sverige ansvarlig for fængselspolitikken, mens ansvaret for det daglige arbejde ligger hos den svenske kriminalforsorg (Kriminalvården). Brugen af ubetingede fængselsstraffe og karakteristika for de fængslede (fx i forhold til straffens længde) i Sverige ligner i høj grad Danmark, og Sverige anvendes af den danske kriminalforsorg ofte som sammenligningsgrundlag.

Den svenske Kriminalforsorg er inddelt i seks regioner. Der findes 52 fængsler i Sverige i tre sikkerhedsklasser; syv fængsler i sikkerhedsklasse 1, som er den højeste sikkerhedsklasse, 20 fængsler i klasse 2, 12 fængsler i klasse 2/3 og 13 fængsler i klasse 3. I Sverige har man derudover særlige fængsler til varetægtsfængslede, som det kendes fra Danmarks arresthuse.

Der findes ikke deciderede privatdrevne fængsler i Sverige, men der skabes konkurrence om en række opgaver. Inden for murene er der dog primært tale om rene indkøbsopgaver, og ikke decideret opgavevaretagelse. Den svenske erfaring med at skabe konkurrence om opgaver på fængselsområdet ligner dermed i høj grad, det vi kender fra Danmark i dag, og på denne baggrund vurderedes Sverige ikke at kunne bidrage med væsentlig viden til analysen.

Norge

Kriminalforsorgen i Norge (Kriminalomsorgen) er organiseret i tre niveauer: Kriminalforsorgens centrale forvaltning, seks regionsadministrationer og de lokale fængsler. Som i Danmark er den norske kriminalforsorg underlagt Justits- og beredskabsdepartementet. De seks regioner har ansvaret for straffuldbyrdelsen inden for regionens grænser og skal sikre bedst mulig udnyttelse af ressourcerne.

Der findes 43 fængsler i Norge fordelt på 61 geografiske lokaliteter. Næsten to-tredjedele af disse fængsler er med høj sikkerhed. Det største fængsel (i Oslo) har en kapacitet på 392 celler, mens det mindste har en kapacitet på 13 celler. I Norge er der ikke særlige fængsler til varetægtsfængslede, som det er tilfældet i med de danske arresthuse. Fængslerne har ansvaret for den daglige drift på lokalt niveau.

I Norge leveres de resocialiserende ydelser som uddannelse, misbrugsbehandling m.v. af den kommune, hvor fængslet ligger og ikke af fængslet selv, som det er tilfældet i Danmark. Udover få rene indkøbsopgaver findes der ikke eksempler på konkurrence om opgaver inden for murene i de norske fængsler, som Rambøll er bekendt med. Der er dermed ikke relevante erfaringer fra Norge, som kan anvendes i analysen.

Finland

Også Finland er organiseret med en kriminalforsorg (Rikosseuraamuslaitos) under justitsministeriet, som er ansvarlig for straffuldbyrdelsen. Der er fem fængselsregioner, som består af en placeringsenhed og flere fængsler. Der er i alt 26 fængsler – 11 åbne og 15 lukkede. Derudover er der en national sundhedsenhed for fængselsområdet.

De fem fængselsregioner styrer og udvikler placeringsenhedernes og fængslernes virksomhed.

Finland har ikke privatdrevne fængsler, og de eneste erfaringer med at skabe konkurrence, som Rambøll er bekendt med, sker i resocialiseringsprocessen efter løsladelsen og ikke inden for murene.⁷⁰ Finland ligner dermed i høj grad Danmark i forhold til (manglende) konkurrence om opgaverne. Der er dermed ikke relevante erfaringer fra Finland, som kan anvendes i analysen.

Storbritannien (England og Wales)

"The National Offender Management Service" (NOMS) er et udøvede organ under justitsministeriet, som er ansvarlig for både private og offentlige fængsler. Der er 133 fængsler i England og Wales. Fængselssystemet i Skotland og Nordirland adskiller sig væsentligt fra England og Wales, og inddrages ikke.

De første privatejede fængsler så dagens lys i 1992. 14 fængsler med omkring 10.000 indsatte er ledet af private aktører. Hovedparten af disse fængsler er både designet, konstrueret, ledet og finansieret af den private sektor. Udover de private fængsler varetager private aktører en lang række opgaver i offentligt drevne fængsler.

Udbud og privatisering har været undervejs siden de tidlige 1990'ere. I 2004 fik konkurrence (contestability) et større fokus i fængselsvæsenet, primært gennem en adskillelse udbydere og (offentlige) leverandører af fængselsydelser. På denne måde byder private og offentlige fæng-

⁷⁰ Fx et NGO-projekt rettet mod at hjælpe tidligere indsatte i at identificere og håndtere læringsvanskeligheder.

selsudbydere på lige fod. Dette fokus er blevet intensiveret gennem de seneste år, og i dag fokuseres der ligeledes på forskellige afregningsmekanismer, hvor fængslernes indtægt afhænger af resultaterne.

England og Wales har i dag et af de mest privatiserede fængselsvæsen i Europa, men er også kendetegnet ved, at de offentlige aktører agerer i et marked med konkurrence og styres efter økonomiske incitamenter. Der er således omfattende erfaringer fra England og Wales - fordelt over hele "konkurrence-skalaen" - som kan inddrages i analysen. Det engelske fængselsvæsen adskiller sig dog en del fra det danske, og overførsler af erfaringer skal ske med dette in mente.

I England og Wales har man skabt konkurrence på fængselsområdet (og mange andre områder i den offentlige sektor) i mange år. Der vil dermed være en række interessante problemstillinger i forhold til selve udbudsprocedurerne, specifikation af kontrakterne, incitamenter og afregningsformer, hvor de engelske cases i særlig grad vil give viden.

Tyskland

I Tyskland har de enkelte delstater ansvaret for fængslerne - ikke blot driften af fængslerne, men også fængselslovgivningen. Dvs. den nationale lovgivning på fængselsområdet gælder kun i de delstater, som ikke har lavet deres egen lovgivning på området.

Der er i alt 194 fængsler, hvoraf 175 er lukkede og 19 er åbne fængsler. Det er den enkelte delstat, som bestemmer i hvilken grad, der skal skabes konkurrence om opgaver på fængselsområdet. Principielt kan dette ske for alle opgaver, der ikke griber ind i den personlige frihed. Det drejer sig fx om:

- » Facility management, herunder kantinedrift
- » Teknisk vedligeholdelse
- » Videoovervågning
- » Indkøb
- » Vaskeri
- » Lægehjælp
- » Psykologisk, pædagogisk og social rådgivning
- » Drift af værksteder (fx montagevirksomhed)
- » Sports- og fritidsfaciliteter
- » Administrative opgaver
- » Besøgsservice
- » Uddannelse
- » Visse sikkerhedsopgaver

Udover brug af private leverandører i de offentligt drevne fængsler, findes der privatdrevne fængsler i tre af de 16 delstater, mens det er undervejs i yderligere tre delstater.

Der findes dermed en lang række erfaringer med brug af private leverandører i Tyskland, som er relevant i forbindelse med undersøgelse af konkurrence om driftsopgaver i fængsler. At de tyske delstater har ansvaret for hele fængselsområdet medvirker dog til, at der ikke kan laves et generelt billede af det tyske fængselsvæsen - hver enkelt fængsel skal ses i den konkrete kontekst. Derudover adskiller Tyskland sig væsentligt fra Danmark, og de konkrete erfaringer skal dermed overføres med dette in mente.

Holland

I Holland er justitsministeriet ansvarlig for administrationen af fængslerne og udvikling af fængselspolitik. Ansvaret for straffuldbyrdelsen ligger hos en styrelsen under justitsministeriet (De Dienst Justitiële Inrichtingen, DJI), mens de enkelte fængsler har ansvaret for den daglige drift.

Der er 29 hollandske fængsler, som er lokaliseret på 55 geografiske lokaliteter. I Holland er der eksempler på, at funktioner som biblioteker, vaskeri og videoovervågning, hvor der er skabt konkurrence om opgaven. Konkurrencen inden for disse områder adskiller sig dog ikke væsentligt fra, hvad der ses i Danmark og dermed ikke i sig selv interessant. I Holland er der derudover tre eksempler på OPP-projekter ved opførsler af fængsler, hvor private leverandører står for design, konstruktion, finansiering og vedligeholdelse og drift af visse områder. Som nævnt er det er Rambølls opfattelse, at OPP i form af sammentænkning af hhv. design, opførelse og finansiering samt drift og vedligeholdelse ikke er interessant i en dansk kontekst. Men det er de driftmæssige opgaver isoleret set, da Holland – i modsætning til fx det engelske fængselsvæsen – kun har begrænset erfaring med konkurrence inden for fængselsområdet, og dermed i højere grad ligner den situation, som Danmark står i dag. Udover OPP er der skabt konkurrence om dele af sikkerhedsopgaven i en række hollandske fængsler.

Opsamling

En oversigt over ovenstående gennemgang af de enkelte lande er vist i tabellen herunder:

Tabel 3: Landeoversigt

Land	Ansvarlig for lovgivning	Ansvarlig for straffuldbyrdelse	Erfaringer med brug af konkurrence	Privatdrevne fængsler ^a
Danmark	Justitsministeriet	Direktoratet for Kriminalforsorgen	Begrænset	Nej
Sverige	Justitsministeriet	"Kriminalvården"	Begrænset	Nej
Norge	Justits- og beredskabsministeriet	"Kriminalomsorgen" og seks fængselsregioner	Begrænset	Nej
Finland	Justitsministeriet	"Rikosseuraamuslaitos" (den finske kriminalforsorg) og fem fængselsregioner	Begrænset	Nej
England	Justitsministeriet	"The National Offender Management Service"	Omfattende	Ja
Tyskland	De tyske delstater	De tyske delstater	Omfattende	Nej
Holland	Justitsministeriet	"De Dienst Justitiële Inrichtingen" og de enkelte fængsler	Moderat	Nej

Note a: Med privatdrevne menes fængsler, hvor ledelsen varetages af en privat leverandør.

Denne screening af potentielle case-lande resulterede i, at Holland, Tyskland samt England blev udvalgt som case-lande.

Udvælgelse af case-fængsler

Udvælgelsen af de seks konkrete cases skete i umiddelbarforlængelse af kortlægningen af case-landene. Gennem Rambølls lokale konsulenter i case-landene og viden fra myndigheds-personer m.v. blev en række fængsler, som vurderes interessante for analysen, udvalgt. Disse blev prioriteret af Rambøll i forhold til erfaringer med og dokumentation af brug af konkurrence. Derudover var det en medvirkende faktor til udvælgelsen af fængslet, at de var samar-

bejdsvillige. De seks fængsler blev ligeledes udvalgt, så de repræsenterede forskellige grader af konkurrence og forskellige serviceområder.

England

De udvalgte fængsler i England har alle omkostninger pr. indsat, som er lavere end gennemsnittet, og rangerer højt i "National Prison Rating", hvor fængslerne bliver ratet i forhold til en række faktorer. Der er dermed tale om fængsler, som både i forhold til økonomi og kvalitet klarer sig relativt godt.

Konkret er udvalgt HMP Doncaster og HMP Lowdham Grange, som begge er privatdrevne fængsler med virksomheden Serco, som hovedleverandør. Derudover er HMP Buckley Hall, som er et offentligt drevet fængsel, hvor der er skabt konkurrence om visse opgaver, udvalgt som case-fængsel. Det var først muligt relativt sent i processen at få kontakt til et offentligt fængsel, og Buckley Hall er derfor medtaget som en supplerende case med et mindre omfattende studie.

Holland

I Holland er Detentiecentrum Rotterdam udvalgt. Dette fængsel er det første fængsel i Holland, hvor der har været skabt konkurrence om dele af driften. Fængslet er opført som et OPP-projekt, men det er kun drift-delen, som er i fokus i casestudiet. Derudover er der skabt konkurrence om dele af sikkerhedsopgaven i fængslet.

Tyskland

Som beskrevet reguleres fængselsområde i Tyskland lokalt i de enkelte delstater. For ikke at komplicere analysen unødigt fokuseres casestudierne i Tyskland i én delstat og dermed ét system.

Rambøll udvalgte den tyske delstat Hessen som case, da der her findes en lang række forskellige eksempler på udbud, og da vi samtidig har gode kontakter til denne delstat fra tidligere analyse.

Konkret er udvalgt JVA Hünfeld, som er et delvist privatdrevet fængsel, og JVA Kassel II, som er et offentligt fængsel, hvor der er skabt konkurrence om visse opgaver.

Bilag 3

Casebeskrivelser

Case: HMP Doncaster - England

Introduktion

HMP & YOI Doncaster er et kategori B fængsel⁷¹ (et lokalt fængsel for mænd) med en samlet kapacitet på 1.145 indsatte. Der har konstant været overbelægning, hvilket på nuværende tidspunkt er 55 pct. Fængslet, som er privatdrevet, er ledet og administreret af Serco Home Affairs. Serco har stået for driften siden fængslets åbning og fik i første udbudsrunde en kontrakt på fem år. I andet udbud fik virksomheden en kontrakt på 10 år og er på nuværende tidspunkt i gang med en 15-årig kontrakt.

Nedenstående figur indeholder nogle af de vigtigste årlige begivenheder og udviklinger siden HMP Doncaster åbnede i 1994.

⁷¹ Kategori A, B og C fængsler er lukkede institutioner, hvorimod kategori D er åbne fængsler.

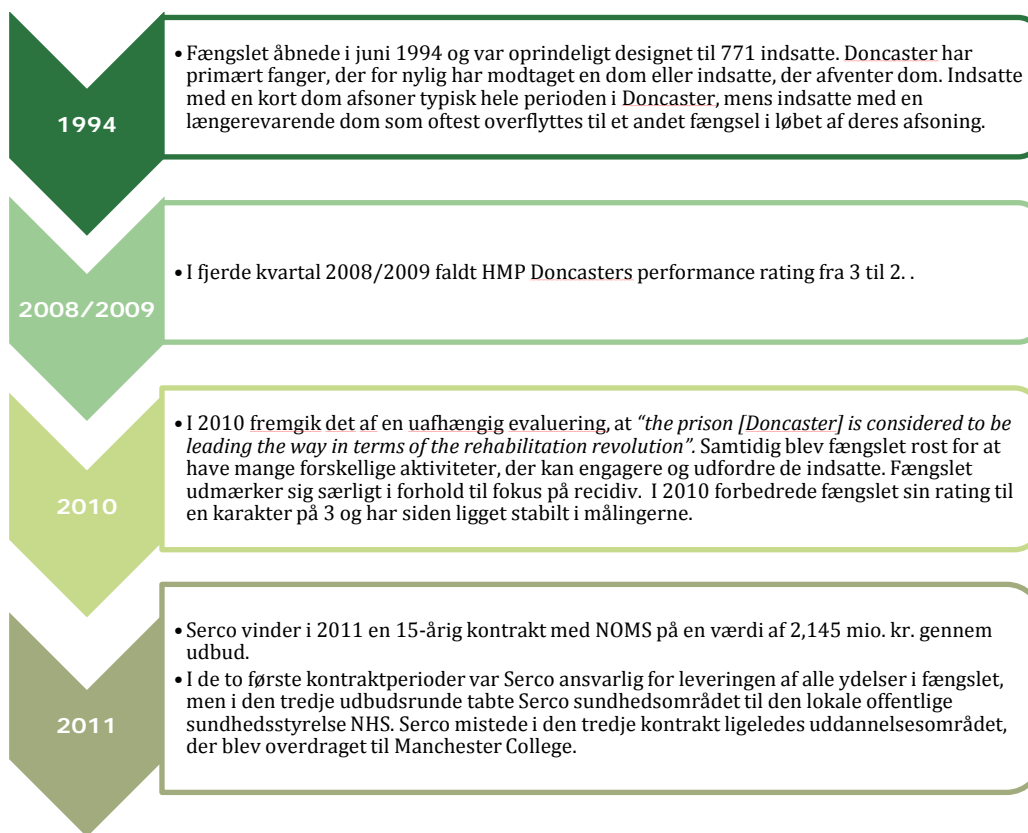
Et kategori A fængsel huser indsatte som ved flugt ville udgøre en trussel mod national sikkerhed. Dette er typisk indsatte dømt for terrorisme, mord eller særligt alvorlig narkotika relateret kriminalitet.

Et kategori B fængsel er tilegnet indsatte, som har begået grov kriminalitet, som mord og voldtægt.

Et kategori C fængsel er velegnet til indsatte, som ikke har begået grov kriminalitet, men som forventes at vi prøve at flygte fra et åbent fængsel.

Et kategori D fængsel, som er et åbent fængsel, er til indsatte, som er inde for mindre lovovertrædelser, og som ikke mistænkes for at ville flygte og ikke udgør en trussel for samfundet.

Figur1: Væsentlige årlige begivenheder og udviklinger



Data og tilgang til casestudiet

Opgavefokus

Casebeskrivelsen berører nedenstående områder:

- » Kontrol og sikkerhed
- » Uddannelse
- » Sundhed
- » Socialfaglig støtte – sammen med bl.a. frivillige partnere.
- » Generel ledelse og administration.
- » Facilities management.

Områderne er valgt dels ud fra, hvad der er størst erfaring med at skabe konkurrence om i engelske fængsler og dels ud fra, at områderne skal være sammenlignelige med opgavevaretagelsen i danske fængsler.

Som følge af, at Serco har stået for fængselsdriften siden opstart findes der ikke en før-situation med offentlig varetagelse af opgaverne, som kan bruges til at identificere og anskue effekter i forhold til. I forbindelse med det seneste udbud overgik en del af driften fra Serco til forskellige offentlige aktører. Nogle opgaver blev tabt i konkurrence, hvor andre blev frataget uden konkurrence og direkte tildelt til en offentlig leverandør. Dette skaber derfor en før- og eftersituation til at foretage en effektanalyse. Det er her vigtigt at holde sig for øje, at førsituationen er privat varetagelse af opgaverne og eftersituationen er offentlig varetagelse af opgaverne.

Derudover identificeres en række effekter af konkurrencesituationen på markedet, hvor leverandører konstant skal udvikle sig for at beholde varetagelsen af opgaverne.

Interviews

Casen bygger på interviews med en række aktører, der arbejder i HMP Doncaster, og har erfaring med konkurrence indenfor de seks udvalgte områder:

- » Manager på sundhedsområdet og ansat ved NHS Healthcare.
- » Manager på uddannelsesområdet og ansat ved Manchester College.
- » Vicedirektør på området for nedbringelse af recidiv og ansat ved Serco.
- » Ansvarlig indenfor ledelse og service herunder ansvarlig for en række områder der hører under betegnelsen facilities management
- » Vicedirektør på sikkerhedsområdet, som ligeledes har et indgående kendskab til budget og kontrakter.
- » En case manager, som også er senior manager i Catch22, og som er involveret i programmet Through the Gate.
- » To sagsbehandlere.
- » Direktør for "offender management" og ansat ved Catch22.
- » Bestyrelsen: Her deltog direktør for HMP Doncaster, en underdirektør, de udbudsansvarlige, samt repræsentanter fra NOMS, herunder direktøren for HM Prison Services og den offentlige ansatte controller i HMP & YOI Doncaster.

Øvrigt materiale

Interviewmaterialet suppleres med diverse rapporter og opgørelser vedrørende HMP Doncaster (se litteraturliste).

Udbudsprocessen

Processen omkring udbud af drift i HMP Doncaster blev oprindeligt i 1994 gennemført i tre faser.

I første fase blev alle potentielle tilbudsgivere bedt om at udfylde et prækvalifikationsskema indeholdende centrale virksomhedsinformationer såsom referencer på tidligere opgaver, finansiel og økonomisk status og kapacitet til at løfte opgaven. I denne indledende fase udvalgte NOMS tre organisationer til at deltage i det videre forløb; HMP Prison Service, Serco og G4S.

I anden fase blev de udvalgte organisationer inviteret til at deltage i en dialog. Dette stod i kontrast til tidligere udbudsprocesser, hvor de prækvalificerede organisationer indleverede skriftligt tilbud. NOMS' controller, har forklaret, at processen med dialog frem for skriftlig tilbudsafgivelse blev valgt for at fremme partnerskab og innovation. Kontrolleren anser det som centralt for sådan en proces, at tilbudsgiverne kan møde den udbydende myndighed og drøfte opgaveløsningen i en løbende proces.

NOMS' controller fremhæver, at det kan være en udfordring for den udbydende myndighed at gennemføre et dialogbaseret udbud, da myndigheden efter lov skal behandle alle tilbudsgivere ens. Dialogbaseret udbud menes dog at være fordelagtigt, da opgaveløsningen anses som kompleks af NOMS, og derfor er det fremmende at indgå i dialog herom.

Efter anden fase med dialog blev Serco valgt som foretrukken leverandør.

I tredje fase indgik NOMS og Serco i yderligere dialog om den pågældende kontrakt og specifikationer. NOMS' controller fremhæver, at den tredje fase kan være krævende at gennemføre. Det er controllerens erfaring, at processen er meget persondriven, og resultatet af processen kan derfor være afhængigt af de pågældende deltagere.

Den samlede udbudsproces forløb over to år. Processen blev forlænget undervejs. Dette skyldes særligt drøftelser om facilities management og vedligeholdelsesopgaver.

Serco gennemførte udbudsprocessen med et lokalt tilbudsteam. Denne tilgang har siden ændret sig. Nu er Sercos tilbudsteam centraliseret, således at ét team byder på opgaver i flere forskellige fængsler.

Valg af udbydere og kontrakttyper

Der er i HMP Doncaster indgået en resultatbaseret betalingsmodel ("pay-by-performance") med særligt fokus på at nedbringe recidiv. Aftalen er ensbetydende med, at Serco kun betales det fulde beløb i kontrakten, såfremt det lykkes at nedbringe antallet af tidligere indsatte, der begår ny kriminalitet med fem procent. I alt er 10 procent af det årlige vederlag betinget af fængslets samlede resultater ift. recidiv, hvor målet er at nedbringe recidiv med 5 pct. Det svarer til i alt £2,5 millioner pr. år.

I kontrakten indgår serviceaftaler (Service Level Agreements (SLA)), der er baseret på brede resultatbaserede mål. Ledelsen i fængslet understreger, at disse er helt afgørende for fængslets præstation: *"If you want to get the best performance, drive innovation and efficiency, you set the outcome goals and let the organization work out how best to deliver this"*.

HMP Doncaster er det første fængsel i Storbritannien, der har indgået en kontrakt omfattende en resultatbaseret betalingsmodel. Ifølge Serco er det væsentligt at være meget præcis omkring, hvad der ønskes opnået med en resultatbaseret betalingsmodel. På dette område har NOMS i høj grad udviklet sig over årene gennem et fokus på resultater og mindre fokus på driftsmål.

Det var den resultatbaserede betalingsmodel, der var det afgørende salgsargument, da Serco vandt den tredje kontrakt i HMP Doncaster. På det tidspunkt var recidivraten lige under 60 procent i HMP Doncaster, og denne andel havde været uændret gennem længere tid. Før kontrakten blev indgået havde den daværende justitsminister bebudet, at regeringen ønskede en *"whole prison approach"*, altså en holistisk tilgang til fængselsdrift. Sercos lancering af den resultatbaserede betalingsmodel var strategisk designet til at imødekomme målet om en mere helhedsorienteret indsats og var således i høj grad en strategisk beslutning, der blev taget med henblik på at styrke firmaets markedsposition. På den baggrund vurderede Serco, at en sådan betalingsmodel var risikoen værd.

Hele denne helhedsorienterede tilgang står i modsætning til den traditionelle tilgang, hvor der tænkes i enkeltområder frem for helheden. Den traditionelle tilgang præger i nogen grad offentligt drevne fængsler. Der findes dog også offentlige fængsler, som arbejder såvel indenfor som udenfor murene. HMP Doncaster kan dog siges, at have større incitament til og muligheder for innovation på området end offentlige fængsler. Desuden er der i høj grad tale om et prestigeprojekt for HMP Doncaster.

HMP Doncaster haft succes med at identificere eksterne partnerorganisationer i det nærliggende område, der leverer supportprogrammer og kurser i fængselsregi. Direktøren for recidiv i HMP Doncaster understreger, at uden en sådan involvering af partnere, ville det ikke være muligt at indfri målsætningen om en fem procents reduktion af recidiv. Dette hænger sammen med, at indsatsen ikke blot finder sted indenfor fængslets vægge: *"re-offending starts in the prison, but you need to be involved with them from the beginning and outside the gate"*. Samtidig er der en helt fundamental tro på, at ydelserne både hvad angår kvalitet og effektivitet, forbedres ved inddragelse af forskellige organisationer.

Udformningen af kontrakter har derfor ligeledes ændret sig. Tidligere var fængslet forpligtet til at følge en lang række specifikke krav i kontrakterne, og der var finansielle sanktioner, såfremt de specifikke driftsmål ikke blev overholdt. I dag er kontrakterne mindre deskriptive

og indeholder færre driftsmål, men der er et større fokus på resultater og effekter. De private fængsler har derfor en større frihed i forhold til, hvordan resultaterne indfris end tidligere.

Der er med andre ord en mindre kontrol med opgaveløsning og et større fokus på kvaliteten af arbejdet og ikke blot, at de aftalte services leveres. Dette er et væsentligt aspekt i og med, at en stram kontrol med opgaveløsning ifølge ledelsen i fængslet ødelægger kreativiteten og dermed kan virke begrænsende ift. at tænke innovativt.

Ledelsen i HMP Doncaster har flere eksempler fra tidligere kontrakter, hvor de anvendte driftsmål viste sig at være uhensigtsmæssige i forhold til de ønskede resultater. Eksempelvis var der tidligere et krav om, at fængslet skulle have en belægning på 95 procent, og blev dette mål ikke overholdt, ville fængslet blive sanktioneret. Samtidig resulterede overbelægning imidlertid også i en sanktion, og dermed var det yderst besværligt at ramme det rigtige mål. Et andet eksempel er, at fængslet blev sanktioneret hver gang, der blev fundet en telefon i en af de indsattes celler, men paradoksalt nok ønskede NOMS, at Serco skulle igangsætte eftersøgninger efter telefonerne. Ved i højere grad at fokusere på ønskede resultater, kan sådanne uhensigtsmæssige eksempler minimeres.

Kontrakten, som er indgået mellem NOMS og Serco er ikke fast men derimod løbende til genforhandling. Dermed kan der tages højde for eksterne og uforudsete ændringer, og kontrakten kan tilpasses nye behov. Eksempelvis har fængslet oplevet en ændring i de typer af indsatte, som fængslet modtager, og i et sådant tilfælde er der behov for en tilpasning af de services, som Serco leverer. En sådan fleksibilitet i kontrakterne er derfor helt afgørende. Ligeledes kan kontrakten genforhandles eller opsiges, såfremt fængslet ikke leverer den ønskede kvalitet.

Udbuds- og styringsprocessen er med tiden generelt blevet enklere, i takt med at relationen mellem NOMS og Serco har udviklet sig. Der er med tiden blevet opbygget en tillid, hvilket i følge Serco hænger sammen med, at Serco over en længere årrække har bevist, at de er i stand til at levere en sikker og kvalificeret fængselsdrift.

Beskrivelse af udbudsprocessen inden for udvalgte serviceområder i HMP Doncaster

Serco konkurrerer med såvel offentlige som private aktører på en lang række områder inden for fængselsdriften. Det offentlige indgår altså på lige vilkår i konkurrencen om at vinde kontrakter, men ifølge vicedirektøren for sikkerhed i fængslet, er det offentlige ofte ikke i stand til at imødegå forpligtelserne eller til at levere til samme pris.

Det generelle ønske om at skabe konkurrence om opgaverne er et aktivt og konkret understøttende element for forbedringer. Samtidig giver en af de interviewede Serco-ansatte udtryk for, at: *"there have, I believe, been real improvements as a direct result of the contracts. It has accelerated the change. It focuses us and makes us set the bar higher"*. Både de ansatte og ledelsen oplever til stadighed denne konkurrence. Der er konstant fokus på at levere de bedst mulige resultater, da dette er forudsætningen for kontinuerligt at vinde nye kontrakter. Den interviewede understreger, at det er vigtigt hele tiden at være *"on top of the game"*. Det er i den forbindelse centralt at kende detaljerne i kontrakten, da det gør det muligt dels at informere kunden om, hvordan det går på specifikke områder og dels kontinuerligt at forbedre arbejdsgangene. *"It's about continually improving – to learn from our mistakes"*.

Selvom det er Serco, der overordnet set har ansvaret for administrationen af HMP Doncaster i den nuværende 15-årige kontrakt, er der alligevel nogle serviceområder, hvor Serco enten har tabt til en anden aktør eller ikke har haft mulighed for at byde på området.

Det drejer sig om sundhedsområdet, hvor Serco tabte til den offentlige sundhedsmyndighed NHS, og uddannelsesområdet, hvor Manchester College har overtaget driften. Dette er et udtryk for, at der er både en oplevet og en reel konkurrence inden for fængselsdriften i Storbritannien.

Sundhedsområdet

- » I afsnittet herunder beskrives både udbudsprocessen, samt de effekter som er opnået ved at der er skabt konkurrence om sundhedsopgaven indenfor forskellige parametre.

Udbudsprocessen

Serco var ansvarlig for driften af sundhedsområdet indtil oktober 2011, hvor der blev indgået en ny 15-årig kontrakt for fængslet, og Serco tabte i den forbindelse området til den lokale sundhedsmyndighed NHS Nottingham Trust, der er offentligt drevet.

Serco tabte, ifølge dem selv, området, fordi NOMS havde modtaget nogle sundhedsrapporter samt inspektioner, hvori det fremgik, at Serco ikke havde levet op til kravspecifikationerne. Der er særligt indenfor sundhedsområdet krav om, at der leveres en ansvarlig og ensartet service, og fængslerne skal være i stand til at levere en service tilsvarende den service, som borgerne i friheden tilbydes. De sundhedsydelse, som Serco leverede, var ifølge myndighederne imidlertid ikke på et acceptabelt niveau, og der var i NOMS en forventning om, at NHS kunne levere bedre resultater. Samtidig er der en generel tendens over hele landet, til, at staten foretrækker NHS som serviceleverandør af sundhedsydelser på fængselsområdet. Dette hænger dels sammen med ønsket om en mere ensartet service, og dels at det generelt sværere at skaffe offentlige midler til fængselsområdet end til sundhedsområdet, og ved at flytte sundhedsbetjeningen af de indsatte over i NHS, kan der er i større grad prioriteres internt.

Medarbejderforhold

Da Serco tabte sundhedsområdet til den offentlige organisation NHS Nottingham Trust blev alt sundhedspersonale virksomhedsoverdraget til NHS. Personalet kunne dermed blive i HMP Doncaster og udføre de samme funktioner som under Serco.

Ifølge en af NHS' medarbejdere, som tidligere arbejdede for Serco, var virksomhedsoverdragelsen fra privat til offentligt regi ensbetydende med en række fordele for de ansatte i form af bedre løn, pension og løn under sygdom. NHS medarbejderne oplyste ikke størrelsesordenen af de konkrete effekter, men gav nogle eksempler.

- » Under NHS betales sygeplejerskerne et ekstra nat-, weekend- og ferietillæg og overflytningen var for de fleste sygeplejersker ligeledes ensbetydende med en lønforhøjelse.
- » Under Serco fik sygeplejerskerne ingen arbejdsgiverpension, hvor de efter overflytningen nu får seks procent i arbejdsgiverpension pr. måned.
- » På ledelsesområdet svarer vilkårene under NHS på de fleste områder til de rammebetingelser, der var under Serco, og de positive effekter på medarbejderforholdene ved virksomhedsoverdragelsen mindskes således des højere personalet rangerer.
- » Mulighederne for orlov er forbedret under NHS, og udregnes efter hvor længe, man har været ansat.
- » Der er mere arbejdsgiverbetalt ferie. Manageren for sundhedsområdet oplyser, at hun under Serco fik fire ugers betalt ferie, hvilket ved NHS er steget til otte ugers betalt ferie.

Medarbejdertilfredshed

Generelt set har sygeplejerskerne været ganske tilfredse med overflytningen til NHS – primært pga. af de forbedrede løn- og ansættelsesvilkår. De ansattes tilfredshed er endvidere steget som følge af en række faktorer. Sygeplejerskerne modtager hos NHS en obligatorisk træning og opkvalificering. Dette var ikke tilfældet under Serco, hvor flere sygeplejersker havde været ansat i otte-ti år uden på noget tidspunkt at have modtaget kurser. Samtidig er der større muligheder indenfor NHS fx for jobrotation eller forfremmelse, da organisationen vinder udbud over hele landet, og organisationens andel af sundhedsområdet for indsatte således er voksende.

Disse mange forbedringer menes dog at være ensbetydende med, at den samme service er blevet langt dyrere at levere forhold til personaleomkostninger. Hvor meget dyrere kan dog ikke kvalificeres pga. manglende oplysninger om økonomisk effekter. NHS har dog stordriftsfordele, som skal modregnes i det samlede regnestykke. Det har ikke været muligt at opgøre de samlede forskelle i omkostningerne. I dette regnestykke skal det ligeledes indregnes, at de offentlige fængsler har mindre personaleudskiftning end de private.

Kvalitative forbedringer

Der er sket en række kvalitative forbedringer i forhold til serviceniveauet, efter sundhedsområdet er overtaget af NHS Nottingham Trust.

Eksempelvis nævnes forbedringer i forhold til adgang til tandlæger. Der er desuden nu mulighed for at se en optiker to gange om måneden, hvor det før var en gang pr. måned, og der er nu tilknyttet to psykologer, hvor der under Serco var tilknyttet én psykolog.

Under Serco var der endvidere sygeplejersker, der havde været ansat i otte-ti år uden at have modtaget træningskurser eller opkvalificering. Dette er nu ændret, og træning er blevet gjort obligatorisk. Manageren for sundhedsområde vurderer derfor, at kvaliteten af opgaveløsningen i det lange løb forbedres.

Brugertilfredshed

Manageren på området vurderer, at de indsatte næppe har bemærket, at der er sket en udskiftning af serviceleverandøren. Manageren udtaler, at de indsatte generelt er langt mere krævende end andre patienter og er meget kritiske, hvorfor det kan være en udfordring at behandle dem. Udfordringerne i forhold til behandlingen af indsatte er præcis de samme, uanset hvem der leverer servicen.

Det er udfordrende at sikre en god kvalitet og opnå en høj brugertilfredshed i leveringen af sundhedsydelser inden for fængselsvæsnet til trods for, at de indsatte sundhedsproblemer i størstedelen af tilfældene ikke er specielt komplekse. Dette skyldes, at de indsatte stiller sig kritisk overfor behovet og tilgangen til behandlingen.

Samarbejde

I HMP Doncaster er der samarbejde på tværs af serviceleverandører. Manageren for sundhedsområdet i HMP Doncaster sidder i senior ledelsesteamet, der hver morgen mødes og diskuterer dagens behov. Det er managerens oplevelse, at forholdet mellem personalet har ændret sig til det værre som et resultat af overflytningen. Hun mærker således, at hun ikke længere er en del af "Serco Familien", og at arbejdsmiljøet påvirkes af, at hun som ansat i NHS nu er en konkurrent til Serco.

Kontraktstyring

Efter overflytningen til NHS er antallet af driftsmål steget fra ca. 10 driftsmål til omkring 53-55 driftsmål. Der er derfor en større arbejdsbyrde i form af opsyn samt et større pres på ledelsen.

Presset forstærkes af, at der er finansielle sanktioner såfremt de enkelte mål ikke indfris. Kontrollen med fængselsdriften er dermed steget under NHS, men der er imidlertid kun begrænset forståelse for vilkårene i fængselsregi. Som konsekvens heraf er målene ikke altid særligt velegnede i forhold til de indsatte behov, og de mange mål forhindrer de ansatte i at levere nye og mere innovative metoder inden for sundhedsarbejdet.

Den manglende forståelse for den kontekst, som sundhedsydelse skal leveres i, skaber udfordringer for ledelsen. Der er blandt personalet et konstant fokus på at indfri målene, og dette snævre fokus sker på bekostning af mindre målbare behov. Dette giver til tider nogle uhensigtsmæssige arbejdsgange og uhensigtsmæssige incitamenter.

Områdechefen forklarer eksempelvis, at hvis fængslet modtager en indsat, der har en psykisk historik, har fangen ret til at se en psykolog inden for fem dage. Disse indsatte kaldes gruppe 1 patienter. Det kan umiddelbart forekomme som en god idé, men problemet er, at denne forpligtelse til at se gruppe 1 patienter uanset hvilken type historik denne måtte have, og hvor langt historikken går tilbage, forhindrer personalet i at behandle de resterende indsatte, der kan have presserende eller nye behov, men som ikke har en psykisk historik. De ansatte har som følge af den meget specifikke inputstyring således ikke mulighed for at træffe et professionelt skøn over, hvor behovet blandt de indsatte er størst.

Sådanne uhensigtsmæssige arbejdsgange influerer samtidig Serco i deres fokus på at nedbringe recidiv. Dette er til trods for, at Serco reelt ikke har nogen indflydelse på sundhedsområdet efter overflyttelsen til NHS, som ikke benytter den individuelle tilgang, som Serco benytter. Den individuelle tilgang til den indsatte, som Serco på alle områder søger at implementere, hvor indsatsen afhænger af den enkeltes behov, er på grund af de mange restriktioner ikke muligt at implementere på sundhedsområdet i offentligt regi.

Uddannelsesområdet

Udbudsprocessen

Manchester College overtog uddannelsesområdet fra Serco i forbindelse med, at Serco indgik deres tredje kontrakt med NOMS i oktober 2011. Manchester College opererer i hele York regionen.

Det var på forhånd specificeret af NOMS, at Manchester College skulle indskrives i Sercos tilbud, da dette var en del af vilkårene i udbuddet, var der ingen konkurrence om kontrakten vedrørende uddannelse. Området var derfor ikke i særskilt udbud, og Serco havde ikke mulighed for selv at byde ind på området. Det var en national prioritering, at Manchester College som regional aktør skulle være serviceleverandør på uddannelsesområdet.

Ifølge uddannelsesmanageren fra Manchester College er de sidste tre udbud på uddannelsesområdet ikke blevet afgjort af prisen. Der er derimod blevet konkurreret om kvalitet, hvilket hænger sammen med, at prisen på forhånd har været fastsat.

Manchester College har kontrakter med fængsler over hele England om levering af kurser og uddannelse til indsatte i både offentlige og private fængsler. Som hovedleverandør har institutionen en nøgleposition i forhold til at forbedre kvaliteten og omfanget af uddannelse til indsatte. Institutionen leverer uddannelse indenfor alle kategorier af indsatte til alle aldre og køn. HMP Doncaster har primært indsatte med korte fængselsdomme, mens indsatte med længere domme typisk overflyttes til andre fængsler. Manchester College fokuserer derfor først og fremmest på, at alle indsatte skal have gennemført et kursus på niveau 1, der handler om de mest basale kundskaber. De indsatte der overflyttes til andre fængsler, har mulighed for at gå videre til et højere niveau. Al uddannelse af de indsatte kan akkrediteres.

Medarbejderforhold

Uddannelsesmanageren, som er ansat hos Manchester College, men nu arbejder i det privatdrevne fængsel, har tidligere samarbejdet med offentlige fængsler, i et offentligt-offentligt samarbejde.

Da Manchester College overtog uddannelsesområdet blev dele af personalet virksomhedsoverdraget til Manchester College. Ændringerne er dog ikke sket som følge af konkurrence om opgaverne, men nærmere som følge af det modsatte. Følgende beskrivelser bliver derfor ikke brugt til at identificere effekter af at skabe konkurrence om opgaverne, men til at give eksempler på konkrete erfaringer med overtagelse af opgaver og forskelle mellem tilgange til opgaveløsningen på tværs af leverandører.

Den interviewede medarbejder fra Manchester College beskriver, at processen med virksomhedsoverdragelse forløb meget glat, og manageren for uddannelse giver udtryk for, at det var et meget rart team at overtage. Det vurderes, at den venlige og positive kultur er en grundene til, at processen forløb så enkelt. Det er imidlertid også nærliggende, at det har haft en betydning for personalets tilgang, at Manchester College ikke på samme måde som NHS er blevet set som en konkurrent. Serco har ikke som sådan tabt uddannelsesområdet i og med, at de slet ikke kunne byde på området. Det er ikke oplyst, hvorvidt konkrete medarbejderforhold er ændret som følge af virksomhedsoverdragelsen.

Medarbejdertilfredshed

Uddannelsesmanageren, som er ansat hos Manchester College, vurderer at der er en tydelig forskel i at arbejde i et privat fængsel og et offentligt, hvor hun tidligere har arbejdet. *"Serco runs it as a business and the attitude is different than that of a public prison"*. I det private fængsel er personalet i højere grad stolte af deres arbejde. Det, der angives som den største forskel, og som det, der har imponeret mest, er imidlertid den respekt, der er for personalet. Personalet er alle meget venligt og hjælpsomme.

Det samme er tilfældet mellem personalet og de indsatte. Hendes erfaring er, at tonen i de offentlige fængsler typisk er langt mere formel. Fx tiltaler de indsatte personalet med "frue" eller "hr.". I Serco bliver selv direktøren derimod tiltalt med fornavn.

Kvalitet

I og med at manageren for uddannelse først kom til HMP Doncaster i januar 2011, hvor området overgik til Manchester College, er det vanskeligt for hende at kortlægge, hvordan kvaliteten på uddannelsesområdet var før 2011, da det blev varetaget af Serco.

Det er managerens opfattelse, at afholdelsen af kurser prioriteres højere nu, end da Serco var ansvarlige for området. Klasseværelserne er fyldte nu, og der er opstået ventelister til uddannelserne. Denne oplysning er dog ikke kvalificeret gennem holdoversigter eller lignende.

Der har vist sig et behov for at ansætte ekstra personale efter området blev overflyttet, og der er altid behov for kontinuerlige forbedringer.

Brugertilfredshed

Da manageren for uddannelse startede i HMP Doncaster var klasseværelserne tomme, men nu knap et år senere, er der kommet ventelister. Dette forhold vidner om en større tilfredshed med uddannelsesaktiviteterne blandt de indsatte.

I og med at en stor andel af de indsatte kun har haft en meget begrænset skolegang, er det afgørende, at de indsatte gennemfører det første uddannelsesniveau. Der er i den forbindelse nogle særlige udfordringer i HMP Doncaster i og med, at de indsatte kun er der i en kortere periode. Derfor er succeskriteriet, at de indsatte blot skal nå igennem det første kursus. Resultaterne på uddannelsesområdet er ligeledes afgørende også for det videre arbejde med at reducere recidiv.

Samarbejde

Direktøren for HMP Doncaster forhandler med manageren for uddannelse omkring, hvilke services der skal leveres. Uddannelseskontrakten er styret og direktøren *"has a big say in what's delivered"*. Der er forskellige ideer om, hvordan de indsatte skal håndteres, og samtidig er der både det strategiske niveau omkring hvad der skal sættes i værk og dernæst også et praktisk niveau med fokus på, hvordan initiativerne føres ud i praksis.

Kontraktstyring

I lighed med sundhedsområdet er der opstillet en række driftsmål på uddannelsesområdet, som skal opfyldes.

Et mål er antal indsatte, der gennemfører uddannelse på første niveau. Dog tæller indsatte, der er blevet overflyttet til et andet fængsel eller afgang ved døden, fortsat med i statistikken, der afgør Manchester Colleges generelle præstation. Det nuværende mål er, at 62 procent af de indsatte skal have gennemført uddannelse på det første niveau ud af den samlede gruppe. Tallet er forholdsvist lavt i forhold til andre fængsler, hvor målet er 84 procent, men disse fængsler har også de indsatte i en længere periode.

Den største sanktion ved ikke at overholde kontrakten er risikoen for at miste kontrakten ved det næste udbud. Manchester College har på nuværende tidspunkt netop nået målet om de 62 procent, men kæmper fortsat for forbedringer – til trods for, at der ikke er indbygget nogen form for belønning, hvis der leveres et resultat, der er højere end målsætningen.

Socialfaglig støtte

Udbudsprocessen

Socialfaglig støtte er et bærende element i den resultatbaserede betalingsmodel, hvor HMP Doncaster skal indfri målet om reduktion i recidiv på fem procent for at få udbetalt det fulde beløb i kontrakten. Dette er et nyt element i kontrakten mellem NOMS og Serco i forbindelse med det tredje udbud. Serco vandt opgaverne på området i samarbejdet med velgørhedsorganisationen Catch22.

Grundet de mange nye tiltag indenfor området, er det vanskeligt at foretage en analyse af situationen før og efter det seneste udbud. Imidlertid giver interviewpersoner udtryk for deres overbevisning om, at samarbejdet med velgørhedsorganisationen Catch22 vil være afgørende for at opnå bedre resultater. HMP Doncasters ledelse mener også, at anvendelsen af en helt ny model for socialfaglig støtte vil give gode resultater. Organisering på området og effekterne deraf menes derfor at kunne relateres til virkningerne af det seneste udbud, herunder det nye mål om reduktion af recidiv.

Medarbejderforhold

Da samarbejdsaftalen blev gennemført med Catch22 i forbindelse med den tredje kontrakt i 2011 blev i alt 30 medarbejdere fra Serco virksomhedsoverdraget til Catch 22 og endnu 10 nye medarbejdere blev rekrutteret.

Under Serco var personalet ansvarlige for og specialiserede i et enkelt område indenfor rehabilitering og genhusning, men efter overflytningen skal medarbejderne nu have kendskab til alle enkeltdele og har ansvaret for hele området. Nogle har derfor også haft en oplevelse af at miste deres professionalisme. Samtidig var det en omvæltning, der skete fra den ene dag til den anden. Medarbejderne forklarer, at det på grund af forløbet, hvor Catch22 var med i konkurrence om kontrakten sammen med Serco, ikke var muligt at forberede personalet i forvejen, om hvilke ændringer der var under opsejling. Pludselig arbejdede medarbejderne for en anden organisation, hvor de skulle udføre et andet job. Dette skabte en usikkerhed omkring, hvad der blev forventet, og hvad medarbejderne skulle levere.

Medarbejderne gik samtidig fra at arbejde for en privat organisation til en velgørhedsorganisation. Dette var ensbetydende med mange nye procedurer og en anden form for ledelsesmæssigt tilsyn. Indledningsvist handlede det derfor meget om det at vende sig til en anden organisation og nye arbejdsgange.

Rent økonomisk har overflytningen til Catch22 ikke haft direkte betydning for de ansatte her og nu, men der er en række ændrede betingelser i deres personalekontrakt. Under Serco fik personalet en gennemsnitlig lønstigning, der var udregnet på baggrund af de samlede resultater på området. Dette er ikke tilfældet ved Catch22. Personalet er derfor af den overbevisning, at der de facto vil være en lønnedgang i fremtiden.

Medarbejdertilfredshed

Lederen af de forskellige indsatsgrupper i lokalsamfundet, der tidligere arbejdede under Serco, giver udtryk for, at det i starten var meget ukomfortabelt at blive overdraget, hvilket hænger sammen med de omfattende ændringer i arbejdsangene.

Medarbejderne er på nuværende tidspunkt faldet mere til, selvom de i dag har en anden rolle. Under Serco arbejdede medarbejderne som sikkerhedsvagter, mens de nu udfører socialfaglig støtte. Medarbejderne har derfor også udskiftet uniformen. Dette begrundes med, at når man sidder i en rådgivningsfunktion er det afgørende at kunne opbygge en tillidsfuld relation til den indsatte. Som rådgiver er det derfor ikke hensigtsmæssigt at blive involveret i en disciplinær situation, hvorfor rollen som betjent ikke er formålstjenstlig i sammenhæng med en socialrådgivende rolle.

Kvalitet

Serviceniveauet er på flere områder forbedret efter alliancen med Catch22 og Turning Point blev indgået i oktober 2011. Den indsatte har efter den nuværende ordning én kontaktperson i gennem hele afsoningstiden, der ligeledes har en støttende funktion efter løsladelse.

Medarbejderne i Catch22 har efter overflytningen fra Serco fået bedre rammer for at agere som bindeled mellem den indsatte og fængslet, da der er bedre forudsætninger for at opbygge en positiv relation til den indsatte og derigennem skabe en større tillid. Dette begrundes ligeledes med, at personalet nu udelukkende har en rådgivende funktion og ikke skal agere sikkerhedsvagt.

Innovations og videnoverførsel

Hele tilgangen til recidiv er én stor innovation. Med programmet *Through the Gate* følger Catch22 den indsatte hele vejen fra den første dag i fængslet og senere ud i friheden. Det at en sagsbehandler er med hele vejen fra begyndelsen, giver gode rammer for at opbygge tillid og tiltro til medarbejderen. Mere konkret bliver de indsatte grupperet i henhold til deres afsoningstid.

Indledningsvist, når en fange ankommer til fængslet, indsamles en række forskellige oplysninger med henblik på at kortlægge den indsattes konkrete behov for støtte og udvikling. Hvis HMP Doncaster ikke har de nødvendige ressourcer eller kompetencer indenfor et område, sendes den indsatte videre til et fængsel, hvor deres behov kan opfyldes. Fængslet har valgt at fokusere særligt på de indsatte, der har en dom under 12 måneder.

Det er en udfordring at hjælpe de indsatte og mindske recidiv, når den indsatte kun sidder i en kortere periode, men rent faktisk har de mest signifikante resultater været for indsatte med en dom under 12 måneder. Grundlæggende handler det meget om at få de rigtige informationer på det rigtige tidspunkt.

Traditionelt er det denne gruppe, der er sværest at påvirke. Særligt indsatte med en dom under tre måneder har en meget høj grad af recidiv. Inden dette program blev iværksat, var der ingen støtte til denne gruppe ved løsladelse og kun ganske lidt opfølgning. Med det nye program møder de indsatte nu en sagsbehandler indenfor 48 timer. Der bliver udarbejdet en støtteplan, og sagsbehandleren følger den indsatte både igennem hele afsoningen og efter løsladelse. Det er casemanagerens opgave at varetage den indsattes behov. Casemanagerne vurderer, hvor stor risikoen er for, at den indsatte begår ny kriminalitet og søger samtidig at afdække, hvor komplekse den indsattes behov er.

Alle informationerne om hver enkelt case indsamles og på baggrund heraf bliver det besluttet, hvordan ressourcerne bedst fordeles. Der er opbygget et computersystem, OASIS (offender management assesment system), hvor oplysningerne om de indsatte indsamles. En sådan systematisk indsamling af oplysninger er i sig selv meget innovativt, og en større viden om de indsatte kan anvendes fremadrettet til at optimere tilbuddene. Programmet sikrer således en

systematisk indsamling af data om tilfangetagelse, overflytninger og de indsatte behov. På den baggrund kan der foretages henvisninger, konsultering og interventioner. Der udarbejdes på baggrund af dataene månedlige rapporter.

Inden løsladelse træffes der beslutning om, hvorvidt de indsatte skal indgå i kohorten⁷² eller ej. Det er derfor ikke alle indsatte, der får tilbudt at følge programmet *Through the Gate*. De indsatte der godkendes, bliver 6-8 uger før løsladelse overflyttet til en speciel afdeling med fokus på genhusning og rehabilitering. Her opdateres støtteplanen og der foretages forberedelser forud for løsladelse. Hver casemanager har 100 indsatte, og der er i alt seks case managere.

Selve støtteprogrammet uden for fængslet er et pilotprojekt. Det er frivilligt, om de indsatte vil følge projektet, og hvis de indvilger, forpligter de sig til en række tiltag – herunder uddannelse og beskæftigelse. Projektet kan derfor ses som en form for rehabiliteringsredskab.

En væsentlig del af programmet indebærer genhusning, da et af de største problemer for løsladte er manglende bolig.

I projektet har der ligeledes været eksperimenteret med at udstyre de løsladte med en GPS, der gør muligt hele tiden at følge med i, hvor den løsladte befinder sig. Tiltaget sikrer, at case-manageren altid ved, hvor den løsladte har været. Denne viden kan deles med politiet, men kan også anvendes mere proaktivt til at holde øje med, om den løsladte har været på værtshus, passer uddannelse eller arbejde osv. Redskabet anvendes alene på frivillig basis, da der er lovgivningsmæssige problemstillinger, som skal undersøges. Det skal således først afprøves ved domstole, om sådan et tiltag går imod menneskerettighederne.

Lederen af de forskellige indsatsgrupper i Catch22 har en oplevelse af, at der er en høj grad af professionel vidensdeling mellem de forskellige organisationer, der er involveret i arbejdet omkring recidiv. Eksempelvis er der kontakt med både uddannelsesområdet og sundhedsområdet, når det er nødvendigt. Dette kan eventuelt hænge sammen med, at der ikke er konkurrence mellem disse organisationer, selvom de hører under forskellige serviceleverandører.

Kontraktstyring

Der er en ret omfattende monitorering af arbejdet med recidiv grundet de særlige omstændigheder forbundet med den kontrakt, der er indgået med Catch22. Den socialfaglige støtte er et af de vigtigste elementer i den resultatbaserede kontrakt, der er indgået om recidiv. Som den første kontrakt af denne type nogensinde har pilotprojektet et meget stort fokus. Lederen af de forskellige indsatsgrupper i lokalsamfundet bliver derfor holdt ansvarlig for resultaterne.

Udover en intern monitorering er der naturligvis også nogle nationale retningslinjer, der skal overholdes. Udfordringen er at integrere indsatsen inden for justitsministeriets retningslinjer. Der er tre indikatorer indbygget i kontrakten med NOMS. Dette drejer sig om uddannelse, der udgør 20 pct., beskæftigelse, der udgør 15 pct., og genhusning, som udgør 75 pct. Siden projektets start er 83 tidligere indsatte blevet genhuset.

⁷² En kohorte er en systematisk gruppering, hvor respondenterne følges i en given tidsperiode. I HMP Doncaster repræsenterer en kohorte de indsatte, som er blevet løsladte inden for et år.

Kontrol og sikkerhed

Innovation og videnoverførsel

Det er indenfor kontrol og sikkerhed, at der har været fleste innovative tiltag i HMP Doncaster. Ledelsen i fængslet vurderer, at innovationen kan tilskrives den kontinuerlige konkurrence, der påkræver, at leverandøren skal udvikle sig. Derfor er der, som tidligere nævnt, også et kontinuerligt fokus på at forbedre sig og hele tiden optimere processerne, hvilket har en innovativ indvirkning.

Der er blevet udviklet en række nye innovative og teknologiske løsninger i HMP Doncaster, der efterfølgende er blevet udbredt til flere andre fængsler. Vicedirektøren for sikkerhed giver en række eksempler på, at nye tekniske løsninger, der både gør det lettere at lede og administrere fængslet og samtidig giver et økonomisk afkast.

- » Procedurerne for håndteringen af nøgler foregår i dag elektronisk, hvor alt personale først får udleveret nøglen indenfor fængslet og skal aflevere nøglen igen inden fængslet forlades. Nøglernes lokalitet kan ses via det elektroniske system. Dette skaber en større klarhed og samtidig elimineres risikoen for, at nøgler forsvinder. Såfremt en nøgle mistes, kan det koste op til 2,15 mio. kroner - en betragtelig omkostning. Ved at gøre processen elektronisk, slipper personalet for en række manuelle processer, og fængslet har derigennem sparet to fuldtidsstillinger. Den samlede investering har ca. været 514.000-686.400 kr., mens den årlige besparelse i lønninger er ca. 429.000 kr.
- » De indsatte i HMP Doncaster kan benytte en stationær telefon i egen celle. Dermed slipper de indsatte for at stå i kø for at benytte en telefon, hvilket tidligere har været en stor årsag til konflikter.
- » Et andet tiltag er brugen af selvbetjeningsautomater. Dette system gør det muligt for de indsatte at booke besøg, se deres dagsprogram og se hvor meget de tjener m.m. Systemet forhindrer fejl og sikrer, at den indsatte får adgang til de oplysninger, som vedkommende er berettiget til. Derved er systemet med til at bemyndige og selvstændiggøre den indsatte. Den nye løsning er samtidig med til at forenkle processerne. Der er mindre papirarbejde samt færre fejltagelser og forsinkelser. Dermed reduceres behovet for personale også.
- » I HMP Doncaster er der installeret et mobildetektorsystem, der blokerer signalet fra indsmuglede mobiltelefoner. Der er dog nogen tvivl om, hvorvidt systemet virker tilstrækkeligt effektivt. HMP Doncaster arbejder derfor med at udvikle et nyt system.

Disse eksempler vidner om, at HMP Doncaster hele tiden arbejder med at udvikle nye innovative løsninger. Forudsætningen for sådanne nye innovative tiltag er imidlertid, at der i kontrakten med NOMS gives de rette rammer og tilstrækkelig frihed i opgaveløsningen. Fængslet blev førhen straffet, hver gang der blev fundet en ulovlig mobiltelefon. Et uhensigtsmæssigt krav kan således virke bremsende for innovation.

Samarbejde

Samarbejdet med de mange forskellige partnere indenfor kontrol og sikkerhed skaber nogle komplikationer rent administrativt.

Samarbejdsorganisationerne har en større udskiftning i personalet og særligt velgørhedsorganisationerne har mange frivillige involveret. Sikkerhedsrepræsentanten oplever derfor, at der er et konstant behov for sikkerhedsgodkendelse og træning af nyt personale, og at afdelingen som følge heraf ikke kan følge med. Der er således også komplikationer forbundet med den omfattende involvering af samarbejdspartnere. Sikkerhedsrepræsentanten udtrykker det således: *"having lots of partners makes it more complicated to work with providers. I spend a lot of time dealing with vetting"*.

Som privat fængsel er der en større grad af frihed i forhold til, hvordan fængslet vælger at organisere sig. Fængslet er imidlertid ansvarlig for den valgte organisering og skal til stadighed kunne dokumentere, at der er en god praksis, og at tingene gøres korrekt.

Der er derfor et internt evalueringssystem med egne revisioner, men samtidig skal HMP Doncaster som lokalt fængsel også leve op til de ministerielle mål, procedurer og standarder. I forhold til sikkerhedsområdet giver disse forpligtelser altså nogle administrative udfordringer, og sikkerhedsrepræsentanten giver i den forbindelse udtryk for, at han ville foretrække, at så mange ydelser som muligt varetages af Serco. Dette hænger ligeledes sammen med, at sikkerhed går på tværs af alle de andre områder: *"Security is overall – it cuts across the stand"*.

Forbedringer i recidiv

Såfremt Serco opnår målet med nedbringelse af recidiv med 5 pct., svarer det til en nedbringelse af kriminalitet med rundt regnet 15.000 lovovertrædelser. Serco er opmærksom på, at sådan et resultat vil have stor samfundsmæssig betydning i form af såvel omkostningsbesparelser som bredere socioøkonomisk effekter for samfundet som helhed.

Der er fra Sercos side en meget stor tiltro til, at fængslet med den resultatstyrede model vil være i stand til at indfri målet om en reduktion i recidiv på fem procent. Tidlige indikatorer tyder på de har sænket recidiv med 7-8 procentpoints. Som lederen af de forskellige community teams siger: "if you implement best practice the results will come". Der vil altid være indsatte, som ikke har noget ønske om at blive hjulpet, men ved at følge denne model, gives den indsatte de bedst mulige vilkår for støtte og vejledning til at komme videre i livet. Det frivillige engagement er med til at støtte den løsladte udenfor fængslets mure.

Forklaringen på fængslets positive resultater indenfor recidiv skal, i henhold til fængslets ledelse, findes i hele fængslets tilgang til de indsatte, der i høj grad bygger på en individuel tilgang, hvor den enkeltes omstændigheder og behov sættes i centrum. Den assisterende direktør for reducere af recidiv i HMP Doncaster fremhæver i den forbindelse vigtigheden af at identificere det bagvedliggende problem og ikke blot behandle symptomerne. Der er samtidig et stort fokus på at inddrage de indsatte i beslutninger, for derved at opnå en mere emotionel kontakt og en klar forventningsafstemning. I den forbindelse er der tale om en holistisk og gennemgribende tilgang, hvor alt i fængslet handler om at reducere recidiv.

Anvendelse af underleverandører og samarbejdspartnere

Fængselsdriften er organiseret med reducere af recidiv for øje, hvilket manifesterer sig i innovative partnerskaber. Serco har i alt 180 samarbejdsaftaler med diverse organisationer. Aftalerne er etableret via en systematisk og fokuseret indsats fra Sercos side. Potentielle partnerorganisationer blev først kortlagt og derefter inviteret til et møde for at diskutere evt. samarbejde omkring om en reducere af recidiv.

Nogle af disse partnere – såsom politiet og sociale myndigheder – bliver ikke kompenseret af Serco for deres involvering i processen. I disse tilfælde er aftalerne baseret på et behov for at strømline indsatsen fra de mange aktører, som har interesse i reducere af recidiv. Andre partnere, såsom Catch22, har indgået en decideret kontrakt med Serco, hvor Serco betaler for leveringen af en række ydelser fra Catch22.

Der er over 20 serviceaftaler med de forskellige organisationer. Mange af interviewpersonerne fra HMP Doncasters ledelse giver udtryk for, at der er blevet udviklet en god arbejdsprak-

sis. De fleste organisationer udbyder en fast ugentlig service, mens andre områder dækkes af organisationer på mere ad hoc basis efter behov.

Nedenfor fremgår nogle af de vigtigste af Sercos samarbejdspartnere.

Catch22: Velgørenhedsorganisationen Catch22 har en afdeling i HMP Doncaster, hvor de indsatte tilbydes støtte og vejledning forud for løsladelse. Gennem dette samarbejde er udviklet et program kaldet *Through the Gate*, der har til formål at støtte de indsatte lige fra den første dag i fængslet til de indsatte står overfor løsladelse. De indsatte får tildelt en casemanager, der i løbet af en 3-6 måneders periode skal hjælpe med overgangen tilbage til samfundet. Et tæt samarbejde med lokalsamfundet indebærer, at organisationen kan tilbyde hjælp med logi, uddannelse og job forud og efter løsladelse.

Catch22 er den vigtigste samarbejdspartner i arbejdet omkring en reduktion af recidiv. Udover organisationens engagement i HMP Doncaster er Catch22 også involveret i projekter i Nottingham og Thameside i London. Catch22 arbejder med forskellige samarbejdspartnere, der udover Serco også inkluderer organisationen Turning Point, Kensington & Chelsea College, Prospects og Job Centre Plus.

Employment Development Team: Dette team har direkte kontakt til arbejdsgivere. Teamet assisterer med at sikre arbejdspladser til de indsatte og er ansvarlig for at implementere innovative programmer, der kan yde støtte og forbedre den sociale omsorg samt læringsmulighederne for de indsatte. Nye træningsprojekter vælges med henblik på at matche de områder, hvor der efterspørges arbejdskraft og dermed forbedre tidligere kriminelles ansættelsesmuligheder - eksempelvis gennem kurser indenfor byggeri, truckkørekort, vedligeholdelse m.v.

Job Centre Plus: Organisationen har to ansatte, som afholder samtale med alle nye indsatte indenfor de første dage af deres afsoning. Organisationens sikrer sig, at de indsatte modtager økonomisk støtte og tilbyder økonomisk rådgivning til de indsatte og deres familier. Derudover hjælper teamet med at sikre fremtidigt arbejde til de indsatte ved gå i dialog med arbejdsgivere om jobmuligheder ved løsladelse og tilbyde hjælp med jobsøgning.

The Community Liason Team: Teamet tilbyder de indsatte mulighed for at få adgang til information vedrørende beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder og håndterer andre potentielle barrierer for en succesfuld reintegration tilbage til samfundet.

Turning Point: Turning Point er en af de 100 største valgørenhedsorganisationer i England og Wales. De hjælper mennesker med komplekse behov – herunder dem der er påvirket af stoffer og alkoholmisbrug, mentale sundhedsproblemer og mennesker med indlæringsvanskeligheder. Organisationens har projekter på 244 forskellige lokaliteter i England og Wales. En stor del af organisationens indtægt kommer fra forskellige agenturer og myndigheder. Turning Point indgår i samarbejdet mellem Serco og Catch22 i tre forskellige fængsler og herunder i HMP Doncaster.

CARAT: CARAT står for *Counselling, Assesment, Referral, Advice and Trough care*. I alle fængsler i England og Wales er der siden 1999 indført CARAT teams, der har til opgave at håndtere stofmisbrug i fængslerne. De enkelte teams yder assistance til de indsatte, der har et stofmisbrug, og som har brug for støtte og råd til at bryde cyklussen med afhængighed og kriminalitet.

Nacro: Nacro er den største valgørenhedsorganisation inden for reduktion af kriminalitet i UK og arbejder i over 300 lokalsamfund. Organisationens har rehabiliteringsrum, hvor de indsatte kan få rådgivning og information om række områder såsom uddannelse, beskæftigelse, alkohol og lignende.

Bridge project: Bridge project er et projekt, der sikrer fængslede en bolig ved løsladelse. Der bliver desuden taget vare på udfordringer vedrørende bankkontoer og rådgivning vedrørende gæld m.v.

ASET: ASET er en organisation, der leverer et ugentligt kursus, der skal give de indsatte mulighed for at forbedre deres evner, viden og selvværd med henblik på at leve et liv fri for kriminalitet efter løsladelse.

Serco har arbejdet med en række emner; indkvartering og støtte, uddannelse og læring, mental og fysisk helbred, stoffer og alkohol, økonomiske ydelser og gæld, børn og familiemedlemmer til indsatte samt attitude og opførsel. Konkret er de enkelte samarbejdspartnere blevet struktureret efter disse emner for at sikre en mere systematisk tilgang. Der er samtidig fokus på at sikre, at samarbejdsaftalerne er meningsfulde, og at alle parter leverer nogle værdifulde resultater.

Enkelte af disse organisationer har indgået en såkaldt "flow down" kontrakt med Serco, det vil sige en underkontrakt af den kontrakt Serco har indgået med regeringen. Det gælder eksempelvis for velgørhedsorganisationen Catch22. Kontrakten er imidlertid udformet således, at det alene er Serco, der står med risikoen for et økonomisk tab, hvis målsætningen om en reduktion på fem procent indenfor reduktion af recidiv ikke nås. Såfremt Serco leverer et endnu bedre resultat, gives der en procentvis bonus. Samarbejdspartnere såsom Catch22 får i det tilfælde en del af denne bonus. Størrelsen heraf aftales i forvejen. Denne udformning, hvor et fængsel har en velgørhedsorganisation til at levere en service, men hvor risikoen alene bæres af Serco, er ikke set i lignende sammenhænge.

Det var en strategisk beslutning i Serco at indgå kontrakter med de stærkeste serviceleverandører på området. Disse samarbejdspartnere leverer i dag en række af Sercos ydelser i HMP Doncaster som underleverandører. De ansatte er ansat i den velgørende organisation og skal dermed efterkomme de idealer og krav, som denne har, samtidig med at de skal arbejde for at efterleve Sercos krav og mål. Målet om en reduktion af recidiv er derved baseret på hele gruppens indsats.

Samlede effekter

I afsnittet herunder, gennemgås de samlede effekter for HMP Doncaster, fordelt på samlede økonomiske, organisatoriske, kvalitative og innovative effekter. Der ses desuden på, hvilke af disse effekter, der er en følge af konkurrencen om opgaverne.

Økonomiske effekter

- » Ifølge ledelsen i HMP Doncaster har de gennemsnitlige omkostninger pr. indsat været konstant faldende. Dette begrundes med, at der som følge af konkurrencesituationen arbejdes løbende med at skabe forbedringer.
- » HMP Doncaster har betragteligt lavere gennemsnitlige omkostninger pr. indsat end tilsvarende fængsler i England.

Øvrige oplysninger:

- » HMP Doncaster har ikke været villig til at oplyse detaljerede tal fra deres budget. Det engelske justitsministerium har heller ikke været villigt til at udlevere disse oplysninger, da der er tale om fortrolig information, hvor offentlighed i oplysningerne menes potentielt at kunne være skadende for konkurrencesituationen. Derfor baseres dette afsnit på udtalelser fra interviews samt materiale fra publicerede rapporter.
 - » Den samlede kontrakt er på 2.145 mio. kr. over 15 år svarende til omkring 143,3 mio. kr. årligt.
-

- » I alt er 10 procent af den årlige kontraktsum betinget af fængslets samlede resultater ift. recidiv.

I forhold de andre lokale kategori B fængsler i Storbritannien har HMP Doncaster de laveste gennemsnitlige omkostninger pr. indsat. De gennemsnitlige årlige omkostninger pr. indsat lå for hele denne gruppe på 285.191 kr., og HMP Doncaster – med gennemsnitlige omkostninger på 200.189 kr. for 2011/2012 - er således betragteligt under gennemsnittet. De gennemsnitlige omkostninger for fængslet i de seneste tre år ses i nedenstående tabel.

Tabel 1: Gennemsnitlige omkostninger per indsat, HMP Doncaster

2009/2010	2010/2011	2011/2012
233.788 kr.	212.209 kr.	200.189 kr.

Note: Tal fra 2009/2010 er opgjort på anden vis end tallene fra de øvrige år. Justitsministeriet har dog omregnet 2009/2010 tallene, så de er sammenlignelige med tallene fra de øvrige år. Tallene er omregnet til danske kroner iht. Danmarks Nationalbanks gennemsnitlig valutakurs 2011. Anvendt valutakurs 8,58 kr. pr. pund.

Kilde: Det engelsk justitsministeriums hjemmeside: www.justice.gov.uk

Tabellen viser, at de gennemsnitlige omkostninger for HMP Doncaster har været faldende siden 2009/2010, og tallene understøtter således de interviewedes udtalelser for de viste år. Tal for tidligere år er ikke offentliggjorte på det engelske justitsministeriums hjemmeside.

Omkostningerne for kategori B fængsler generelt har også været nedadgående i perioden, disse var hhv. 300.841 kr. og 294.800 kr. i 2009/2010 og 2010/2011 til sammenligning med 285.191kr.£33.239 i 2011/2012.

En af de interviewede, som har et indgående kendskab til budgettet, vurderer generelt, at konkurrence om opgaverne har en positiv indvirkning på budgettet. Der arbejdes kontinuerligt og målrettet med forbedringer, og der følges konstant op på udviklingen. HMP Doncaster har en database med præcise informationer, som muliggør tæt monitorering.

Der afholdes et økonomimøde hver måned, hvor tallene diskuteres. Ifølge den interviewede er billedet entydigt: Omkostningerne pr. indsat har været faldende over hele kontraktperioden. Det har ikke været muligt at komme yderligere til bunds i disse oplysninger, hverken gennem interview eller yderligere dataindsamling.

Den private leverandør, Serco, oplyser, at transaktionsomkostningerne er forholdsvis høje ved at byde på en kontrakt på området. Serco har oplyst, at omkostningerne rundt regnet beløber sig til 8,6 millioner kr. for Serco ved hvert udbud. Set i lyset af den lange kontraktperiode, som i denne omgang er 15 år, og den samlede kontraktsum, som er 2.145 mio. kr., er beløbet dog meget beskedent.

Organisatoriske effekter

- » Inden for sundhedsområdet har virksomhedsoverdragelsen til NHS Nottingham Trust været ensbetydende med en række overenskomstmæssige forbedringer for medarbejderne. Samtidig er der sket en opkvalificering af personalet.
- » Generelt set har personalet på sundhedsområdet været godt tilfredse med overdragelsen, ikke mindst fordi overdragelsen medførte højere løn og pension samt mere arbejdsgiverbetalt ferie, men også fordi der er nye muligheder for forfremmelse inden for NHS. Som medarbejder mærkes det imidlertid, at de ikke længere er en del af "Serco Familien".
- » Efter Catch22 i samarbejde med Serco overtog socialfaglig støtte til de indsatte, er der sket nogle omfattende ændringer for de virksomhedsoverdragede medarbejdere. Der er bl.a.

ændrede arbejdsgange, ændringer i det ledelsesmæssige tilsyn og nye procedurer for arbejdet.

- » Medarbejderne indenfor socialfaglig støtte gik fra en specialiseret funktion til at skulle have et langt større og bredere kendskab. Overflytningen blev derfor indledningsvist oplevet som ukomfortabel, men opleves nu bedre.

Alle disse effekter er dog ikke effekter af, at der bliver skabt konkurrence om opgaverne, da førsituationen også var kendetegnet ved, at der var skabt konkurrence om opgaven. Derimod er situationen på uddannelsesområdet en direkte tildeling af opgaven uden udbud.

Kvalitetsmæssige effekter

- » Det vurderes, at modellen med betaling efter resultater giver den ønskede reduktion i recidiv.
- » Der er sket en række kvalitative forbedringer indenfor sundhedsområdet, blandt andet i form af opkvalificering af personalet, hvilket på længere sigt forventes at forbedre kvaliteten af behandlingen til de indsatte.
- » Den rådgivende funktion er blevet forbedret efter overdragelsen til Catch22, da medarbejdernes rammer og forudsætninger for at opbygge en positiv relation til den indsatte er forbedret.
- » Der er generel enighed om, at øget konkurrence har medført bedre kvalitet – ikke kun i HMP Doncaster men i hele fængselsvæsnet inklusive de fængsler, som er ledet af en offentlig leverandør.
- » Der opleves en stigende tilfredshed med undervisningen efter overdragelsen til Manchester College, da der nu er opstået ventelister til undervisning, hvor klasseværelserne førhen var tomme.

Innovative effekter

- » Der er udviklet en række nye innovative teknologiske løsninger indenfor kontrol og sikkerhed, der ifølge Serco kan tilskrives den kontinuerlige konkurrence, hvor leverandøren hele tiden må bestræbe sig på at udvikle sig.
- » Eksempler på innovative løsninger er håndteringen af nøgler, som nu foregår elektronisk, muligheden for at benytte en mobiltelefon i cellen samt udviklingen af nye selvbetjeningsautomater.
- » Der er udviklet et mobildetektorsystem, der blokerer signalet for indsmuglede telefoner. Systemet er fortsat under udvikling.
- » Udvikling af programmet *Through the Gate* og hele tilgangen til recidiv er innovativ. En individuel og fokuseret tilgang til socialfaglig støtte er bærende elementer i projektet.

Erfaringer omkring samarbejde

HMP Doncaster bliver drevet af en ledelse, der arbejder for at styrke samarbejde og innovation. Der er blandt andet etableret et partnerskab og et innovationsdirektorat, der skal koordinere aktiviteterne tematisk.

Generelt er det ledelsens vurdering, at en stor forskellighed af aktører fungerer godt i et modent marked. Der kan være spændinger mellem samarbejdspartnerne, men hvis det er et veletableret samarbejde, er det ledelsens erfaring, at det i reglen er velfungerende, og at de ansatte har en professionel tilgang til samarbejdet, selvom der indledningsvist godt kan være fastlåste positioner blandt personalet.

Nedenfor følger en mere detaljeret gennemgang af interviewpersonernes oplevelse af samarbejdet mht. kontraktstyring.

Erfaringer omkring kontraktstyring

- » Antallet af driftsmål er forøget indenfor sundhedsområdet siden overflytningen til NHS. Dette afspejler en generel forskel mellem det offentlige og private på området.

-
- » Der er finansielle sanktioner, hvis der ikke leves op til alle driftsmål. Dette er en væsentlig drivkraft for ledelse og personale, men det kan også resultere i et arbejdspress.
 - » Anvendelse af færre driftsmål menes at give frihed til innovation. På uddannelsesområdet er der opstillet driftsmål i forhold til hvor stor en procentdel, der skal gennemføre uddannelsesniveau 1. Det er en udfordring på uddannelsesområdet at nå målet, fordi indsatte ofte bliver overflyttet, og resultaterne vurderes uden hensyntagen hertil. I HMP Doncaster er denne problematik særlig udfordrende, da den gennemsnitlige tid pr. indsat er kortere end i de fleste andre fængsler.
 - » Socialfaglig støtte er et bærende element i den resultatbaserede betalingsmodel, der er indgået vedrørende reducere af recidiv. Da projektet samtidig har karakter af et pilotprojekt, er der en omfattende monitorering fra Serco, justitsministeriet og offentligheden.
-

Case: HMP Lowdham Grange - England

Introduktion

HMP Lowdham Grange styres og administreres af Serco og er et lukket kategori B, C og D fængsel for mænd. Fængslet, som blev åbnet i 1998, er et ud af 14 fængsler, der er opført og finansieret af et privat kommissorium, men som indgår i et OPP-samarbejde med en offentlig udbyder. Der er indgået en 25 års lang kontrakt med Serco, og ved kontraktens udløb overgår bygningerne til det offentlige på samme måde, som det er tilfældet med flere danske OPP'er (inden for andre sektorer).

Fængslet har en kapacitet på 930 indsatte. Størstedelen af de indsatte sidder i enkeltmands-celler med eget bad og telefon. Når nye indsatte ankommer til fængslet, starter de typisk i en dobbeltcelle.

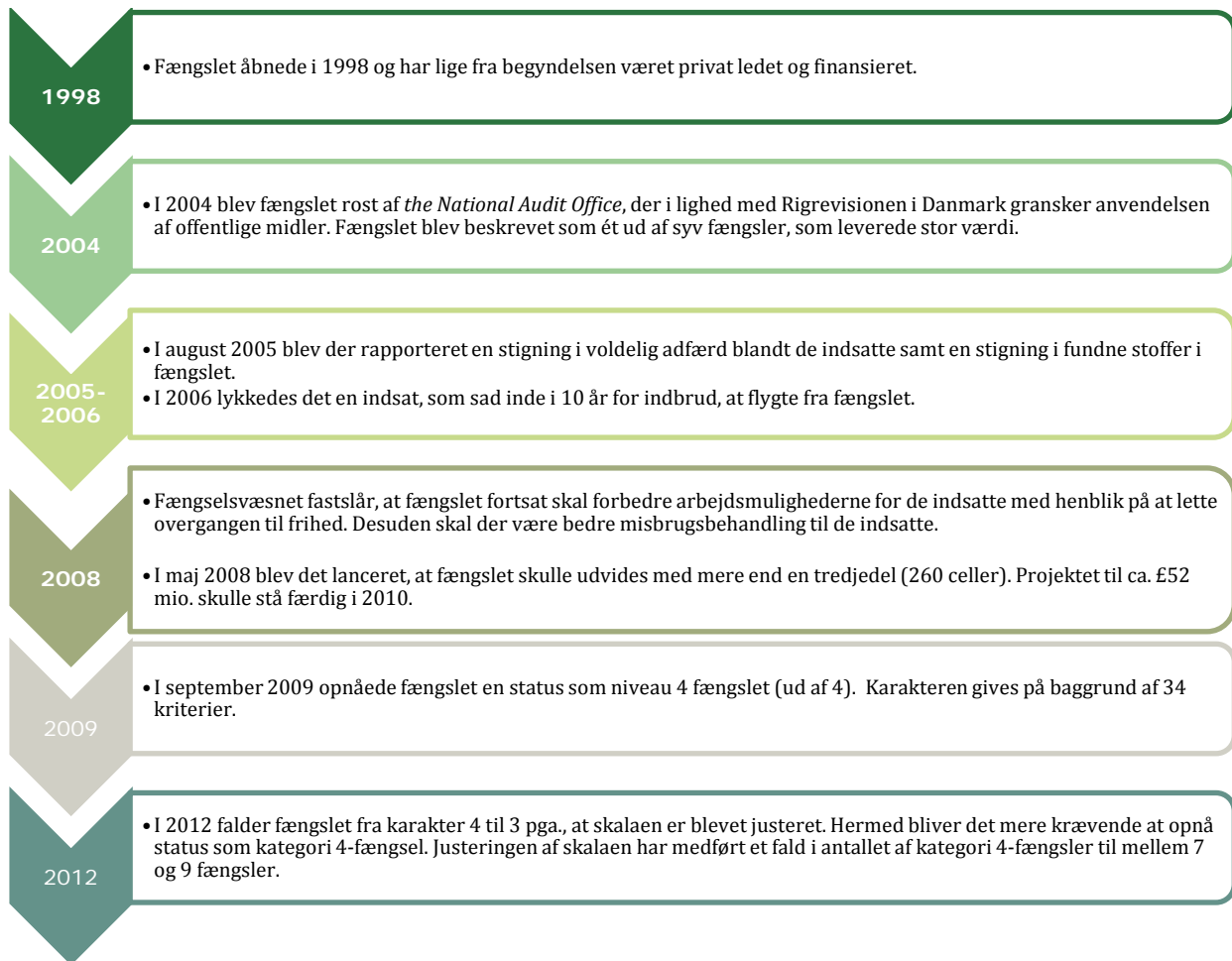
I HMP Lowdham Grange sidder den indsatte i gennemsnit inde i 12 år. Der er mange, som har fået en livstidsdom, og en tredjedel af de indsatte sidder inde på ubestemt tid. I England skelnes der mellem to typer "livstidsdomme", nemlig livstid med eller uden mulighed for prøveløsladelse. Typisk sidder indsatte med mulighed for prøveløsladelse inde 15-20 år inden prøveløsladelsen. Størstedelen af de indsatte sidder inde for vold, røveri og narkotikarelateret kriminalitet. Hovedparten af de indsatte er etniske minoriteter.

HMP Lowdham Grange har i øjeblikket rangering som et kategori 3 fængsel jf. The Prison Ranking System. Fængslets præstation har varieret gennem årene, men afspejler en generel forbedring i standarden. Ifølge Serco er de fængsler, som i dag er rangeret 4, udelukkende specialiserede indsatsfængsler. På trods af HMP Lowdham Grange ikke er et specialiseret indsatsfængsel udtrykker de klart og tydeligt, at det er deres ambition at blive et kategori 4-fængsel igen i 2013.

Konkurrenceelementet er en vigtig drivkraft bag fængslernes præstation. Interviewpersonerne er enige om, at en høj rangering styrker deres markedsposition, og målsætningen om at være blandt de bedste ligger til grund for en kultur om kontinuerlig udvikling, effektiviseringer og innovation.

Nedenstående figur indeholder nogle af de vigtigste årlige begivenheder og udviklinger siden HMP Lowdham Grange åbnede.

Figur 2: Væsentlige årlige begivenheder og udviklinger



Data og tilgang

Opgavefokus

Casebeskrivelsen berører nedenstående områder:

- » Kontrol og sikkerhed
- » Uddannelse
- » Socialfaglig støtte
- » Generel ledelse og administration
- » Facilities management
- » IT.

Som tidligere nævnt har fængslet siden dets opførsel været privat ledet og finansieret. Alle serviceområder i HMP Lowdham Grange er under Sercos ledelse og har været det i hele perioden. Der eksisterer således ikke en reel førsituation, som kan anvendes til identifikation af effekter.

I interviewene peges der imidlertid på en række paralleller til, hvorledes offentlige fængsler ledes og administreres, hvilket giver indblik i forskelle mellem offentlige og private fængsler. Samtidig beskrives betydningen af at være på et konkurrencepræget marked, som vurderes at være en generel drivkraft for fængsels præstationer på tre måder:

-
- » For at øge Sercos position i markedet (og HMP Lowdham Granges management position indenfor Serco).
 - » Fordi der er økonomiske konsekvenser, hvis kvalitetsniveauet i forhold til de aftalte serviceaftaler ikke bliver opretholdt.
 - » Såfremt Serco ikke præsterer godt på et specifikt serviceområde, kan området overgå til en anden leverandør undervejs i kontraktperioden.

Interviews

Casen bygger på interviews med følgende personer:

- » Fængselsdirektøren og vicefængselsdirektøren.
- » Den udbudsansvarlig og medarbejdere i udbudsafdelingen.
- » Manager for fængslets præstation.
- » Manager for it.

Ud over de formaliserede interviews fik Rambølls konsulenter mulighed for at tilbringe knap to timer i fængslet, hvor de så de forskellige faciliteter og havde mulighed for samtale med flere af de indsatte.

Øvrigt materiale

Det har i interviewsituationen og efterfølgende gentagne forespørgsler pr. e-mail og telefon ikke været muligt at få udleveret detaljeret information omkring kontraktens grundlag og værdi. Det har heller ikke været muligt at få indsigt i detaljerede budgetter og økonomiske konsekvenser, da oplysningerne betragtes som konkurrencemæssigt følsomme. Rambøll har ligeledes forsøgt at fremskaffe denne dokumentation gennem myndighederne, men heller ikke dette har været muligt.

Udover interviewene er casebeskrivelsen baseret på relevante rapporter, inspektioner samt relevant journalistisk materiale (se bilag 4 for litteraturliste).

Udbudsprocessen

Kontrakten i HMP Lowdham Grange er opbygget som et offentlig-privat partnerskab (OPP) og er kendetegnet ved, at både etablering, drift, finansiering og vedligeholdelse er samlet i én kontrakt mellem den offentlige udbyder NOMS og den private leverandør Serco. Gennem et udbud har Serco fået ansvaret for at designe, projektere, anlægge og drive fængslet. Kontrakten forløber over 25 år, og ved kontraktens ophør overgår bygningerne til det offentlige.

Der er imidlertid ikke tale om en lukket kontrakt, og der er intet, der er "helligt" i kontrakten i den forstand, at begge parter i teorien kan ændre på betingelserne løbende. Såfremt Serco ikke præsterer godt på et specifikt serviceområde, kan området således overgå til en anden leverandør undervejs i kontrakten. Der er en højere grad af konkurrence, end det har været tilfældet i de danske eksempler på OPP-samarbejder inden for andre sektorer, hvor kontrakten alene kan opsiges, hvis kontrakten misligholdes. Der bliver således holdt kontinuerligt øje med præstationen på de enkelte områder, og såfremt Serco ikke er i stand til at levere den ønskede kvalitet, kan et område godt overgå til en anden serviceleverandør, selvom den overordnede kontrakt ikke er udløbet. I praksis er der dog ikke sket nogen ændringer i ansvarsfordelingen.

Som virksomhed prioriterer Serco Home Affairs, at de store serviceområder så vidt muligt bibeholdes i "Serco familien" og leveres af underleverandører under Serco, fx Serco Health eller Serco Education.

I øjeblikket er der to områder, hvor Serco Home Affairs har en underaftale med andre afdelinger i Serco, baseret på klare aftaler om serviceniveau og pris. Den ene er med Serco Health og den anden med Serco Facilities management. Selv om Serco Facilities management har det overordnede ansvar for bl.a. rengøring af fængslet, varetager de indsatte selv en stor del af denne opgave.

Anvendelsen af underleverandører og samarbejdspartnere

I HMP Lowdham Grange er der utallige samarbejdspartnere, som repræsenterer en blanding af frivillige fra lokalsamfundet og frivillige og velgørende organisationer. Fængslet har flere partnerskabsaftaler med lokale aktører, der inkluderer the "Learning and Skills Council", "Jobcentre Plus", "Supporting People Partnerships", "Drug Action Teams" og "the Primary Care Trusts".

Serco Home Affairs har opbygget et elektronisk kartotek over foretrukne samarbejdspartnere. Det er muligt at benytte andre, fx lokale underleverandører, såfremt medarbejderne i HMP Lowdham Grange skønner, at der er behov herfor. Der er delte meninger om dette system: På den ene side giver det "stordriftsfordele" i processen, men på den anden side giver personalet udtryk for, at denne proces er meget bureaukratisk og frustrerende for personalet.

Underleverandørens servicegebyr forhandles af Serco Home Office, hvis det er en ekstern leverandør. Når der anvendes en intern leverandør benyttes et internt takstsystem. De interviewede medarbejdere udtrykte, at både det interne takstsystem og ratene er forbundet med en vis frustration fra deres side. Der stilles spørgsmål omkring, hvorvidt det er den ideelle fremgangsmetode. Som en udbudsansvarlig udtrykker det: *"There is some frustration. Sometimes we may use a preferred provider when there is a better supplier. We can approach the team, but it may not agree to use another provider, and then we cannot do it"*.

Fængslet arbejder målrettet med at udvide partnerskabsaftalerne med særligt fokus på lokale strategiske partnerskaber. Samtidig arbejder fængslet med at styrke båndet til den frivillige sektor og til lokalsamfundet med henblik på at udvikle og underbygge nye kompetencer blandt de ansatte i fængslet samt tilvejebringe nye perspektiver på opgaveløsningen og derved fremme innovation i opgaveløsningen. Dette samarbejde bevirker, at der udvikles nye måder at tilgå de indsatte. Fx udvikles der nye måder at støtte de indsatte og deres familier, som kan hjælpe med at bygge en bro til samfundet, der kan gøre reintegration i samfundet lettere for de indsatte efter løsladelse.

Princippet, som ligger til grund for samarbejdet, er et ønske om at reducere recidiv, hvilket efter Sercos perspektiv kun er muligt ved at styrke de indsatte relation til lokalsamfundet. Dette er i særdeleshed medarbejdernes ansvar; *"Our staff are committed to ensuring that those prisoners going back to society have robust resettlement opportunities through strong community links"* udtalte direktøren i et interview i anden sammenhæng⁷³.

HMP Lowdham Grange Fængsel samarbejder bl.a. med følgende partnere:

Catch22: Catch22 har indgået i et partnerskab med HMP Lowdham Grange. De aktiviteter, som Catch22 er aktive inden for, har til formål at reducere recidiv og har fokus på genhusning samt at assistere de løsladte med at finde arbejde, tage relevante kurser samt benytte sig af deres personaliserede behandlingstilbud⁷⁴.

⁷³ <http://www.hmplowdhamgrange.org/home/>

⁷⁴ <http://www.serco.com/media/pressreleases/2011/index.asp>

Butler Trust: Butler Trust, der er en uafhængig velgørenhedsorganisation, arbejder for at fejre, støtte og dele gode erfaringer indenfor fængselsystemet.

Time for Families: Organisationen er dedikeret til at undervise indsatte og deres partnere i, hvordan de sikrer en god relation. Stærke familiebånd kommer både den enkelte familie og samfundet til gode, da det er med til at mindske risikoen for ny kriminalitet efter løsladelse.

Safe Ground: Organisationen anvender drama til at hjælpe indsatte med at modstå kræfter som social ekskludering og institutionalisering. De udbyder to kurser ved navn *Family Man* og *Fathers Inside*, der er produceret af indsatte og er nået ud til 25 procent af de mandlige indsatte.

Kids VIP (visiting in prison): Kids VIP er en national styrelse, der arbejder for at forbedre kontakten mellem børn og indsatte familiemedlemmer. Styrelsen arbejder for at sikre børnenes rettighed og sikre muligheden for at have et positivt forhold til deres familiemedlemmer gennem børnevenlige besøg og et system, der understøtter de unikke behov i en sådan situation.

Action for Prisoner's Families: I lighed med Kids VIP arbejder denne organisation med at reducere udfordringer ved en fængsling for familielivet. Organisationen støtter udviklingen af nye og eksisterende tiltag og promoverer god praksis i forhold til arbejdet med de indsatte, deres børn og familier både i fængselsvæsnet og i samfundet. Organisationen publicerer information, influerer politikker og skaber opmærksomhed omkring fængslings påvirkning af børn og familier.

Økonomiske effekter

HMP Lowdham Grange har ikke været villig til at oplyse præcise tal fra deres budget, hverken før eller efter konkurrencesituationen. Det engelske justitsministerium har heller ikke været villigt til at fremskaffe disse oplysninger.

HMP Lowdham Granges gennemsnitlige omkostninger pr. indsat var 257.546 kr. i 2011/2012. I den årlige fængselsstatistik, som opgør de gennemsnitlige omkostninger, grupperes HMP Lowdham Grange med fem andre fængsler (male category B). Som gruppe har fængslerne gennemsnitlige omkostninger pr. indsat på 285.191 kr., og HMP Lowdham Grange ligger således under gruppens gennemsnit.

De gennemsnitlige omkostninger for fængslet for tre år ses i nedenstående tabel.

Tabel 2: Gennemsnitlige omkostninger per indsat, HMP Lowdham Grange

2009/2010	2010/2011	2011/2012
264.504 kr.	263.715 kr.	257.546 kr.

Note: Tal fra 2009/2010 er opgjort på anden vis end tallene fra de øvrige år. Justitsministeriet har dog omregnet 2009/2010 tallene, så de er sammenlignelige med tallene fra de øvrige år. Tallene er omregnet til danske kroner iht. Danmarks Nationalbanks gennemsnitlig valutakurs 2011. Anvendt valutakurs 8,58 kr. pr. pund.

Kilde: Det engelsk justitsministeriums hjemmeside: www.justice.gov.uk

Tabellen viser, at de gennemsnitlige omkostninger for HMP Lowdham Grange har været svagt nedadgående siden 2009/2010. Tal for tidligere år er ikke offentliggjorte på det engelske justitsministeriums hjemmeside.

Omkostningerne for kategori B fængsler generelt har også været nedadgående i perioden, disse var hhv. 300.841 kr. og 294.800 kr. i 2009/2010 og 2010/2011 til sammenligning med 285.191 kr. i 2011/2012. De gennemsnitlige omkostninger i HMP Lowdham Grange er således faldet med lidt lavere tempo som den generelle udvikling for de øvrige sammenlignelige fængsler.

Ledelsen fra HMP Lowdham Grange har oplyst, at fængslet gennem kontraktperioden indtil nu har opnået forskellige effektiviseringer, som har medført økonomiske besparelser. Disse beskrives i dybden under innovative effekter. HMP Lowdham Grange har konstant fokus på at øge de indsattes grad af selvstændighed, dvs. graden af opgaver, som varetages af de indsatte selv. Det menes både at skabe økonomiske besparelser på sigt samt at hjælpe de indsatte til bedre at kunne tage vare på sig selv efter løsladelsen.

Baggrunden for at skabe innovation er således todelt. Der er til dels det økonomiske aspekt og herunder også et incitament for at klare sig godt på et marked med stor grad af konkurrence. Samtidig er der et ønske om, at hjælpe de indsattes rehabilitering på vej.

Organisatoriske effekter

- » Ansatte og indsatte har indflydelse på beslutningsprocesser, som har til formål at påvirke fængslets fremtidige initiativer.
- » Et mindre hierarkisk system medfører en følelse af inklusion og mulighed for at påvirke organisationen blandt medarbejderne.

Medarbejderforhold og medarbejdertilfredshed

HMP Lowdham Grange er under den samme ledelse, som da fængslet åbnede. Derfor har der ikke været nogen virksomhedsoverdragelse af medarbejdere eller andre anledninger til ændringer i medarbejderforhold eller medarbejdertilfredshed, som kan tilskrives konkurrence om opgaverne. Interviewpersonerne fra ledelsen samt øvrige medarbejdere har derfor givet nogle generelle betragtninger om forskelle mellem medarbejderforhold i det offentlige og det private.

Serco giver medarbejderne en højere grad af autonomi, end det er tilfældet i de offentlige fængsler. Der bliver lyttet til personalet, og der bliver handlet på nye ideer og forslag fra personalet. Samtidig har ledelsen mulighed for at belønne medarbejdere økonomisk eller via ekstra afspadsning, hvis de udmærker sig.

Det er medarbejdernes oplevelse, at der i Serco ikke er den samme grad af hierarki, som i offentlige fængsler. Konkret bliver der afholdt møder med både personale og indsatte, hvor der er mulighed for at komme med forslag til forbedring af den generelle drift. Den inkluderende proces skaber en større følelse af medejerskab blandt medarbejderne. Samtidig kan forslagene danne baggrund for nye innovative løsninger.

Kvalitetsmæssige effekter

- » Det er essentielt for medarbejdere, at deres præstationsniveau er højt. Det anses som en del af deres arbejdsidentitet. Dette tilskrives i høj grad konkurrencesituationen på markedet. Den stærke konkurrence kan dog også modvirke høj kvalitet i opgaveløsningen gennem favorisering af interne underleverandører.
- » Dygtige medarbejdere tiltrækkes bl.a. på baggrund af personalegoder som opkvalificering, mere uddannelse mm.
- » Recidiv forebygges med en bred vifte af tilbud til de indsatte, som er med til at lette overgangen til friheden.
- » En høflig omgangstone baseret på gensidig respekt medvirker til produktivt samarbejde mellem indsatte og medarbejdere og dermed en høj brugertilfredshed.
- » Nogle af de teknologiske tiltag, som hæver de indsattes levestandard og tilfredshed, har medvirket til at forhindre diskussioner og voldelige episoder samt normalisere relationer mellem de indsatte og medarbejderne.
- » Oprettelsen af en indsat-til-indsat hjælpelinje har reduceret antallet af klager til fængselspersonalet med 23 pct.

Kvalitet

I HMP Lowdham Grange er der et konstant fokus på at levere en høj præstation. En dårlig præstation kan i sidste ende være ensbetydende med, at fængslet mister et område til en konkurrent: *"We always have to perform at highest level, because we don't know how well our competitors are doing"*.

Det har således mærkbare konsekvenser, hvis fængslet leverer dårlige resultater. I og med at kun få fængsler tildeles karakteren 4 i The National Prison Rating, er der samtidig en stor prestige forbundet med at være et niveau-4-fængsel. Det har en kommerciel værdi, og som en af de interviewede udtaler: *"being at the top is paramount"*.

Konkurrencementaliteten er tydelig også internt i Serco, hvor der er en vis status forbundet med at være fængslet med den bedste præstation. *"Everyone's primary motive is to deliver good service and being the best. It's like that everywhere I have worked in Serco."* Der er med andre ord en reel og oplevet konkurrence, der er ensbetydende med, at alle stræber efter at opnå det bedst mulige resultat, og der er klare incitamenters til at levere opgaveløsningen på et højt kvalitetsmæssigt niveau.

Der er imidlertid også situationer, hvor konkurrencesituationen ikke giver anledning til at anvende den bedste løsning. Serco er et meget stort og omfattende foretagende med mange forskellige undergrene og underleverandører. Det er i Sercos interesse i størst muligt omfang at benytte egne serviceleverandører, også selvom andre serviceleverandører kan levere en bedre service. Det forhold, at Serco forsøger at holde mest muligt "i familien", må i nogle situationer antages at have en negativ indflydelse på konkurrencesituationen og i sidste ende kvaliteten af serviceydelserne.

En af de interviewede påpegede, at de netop nu er i gang med en større strømligning af medarbejderstaben med henblik på at sikre høj og ensartet kvalitet i opgaveløsningen. Ledelsen prioriterer at satse på de medarbejdere, som repræsenterer fængslets værdier, samt de medarbejdere, som ledelsen tror, udvikler sig i samme retning som fængslet.

Grundet The National Prison Rating har fængslet også et behov for at tiltrække nye dygtige medarbejdere. For at tiltrække nye dygtige medarbejder samt holde på eksisterende medarbejdere investeres der i at udvikle medarbejdernes kompetencer: *"Training and investment in the people is prioritized. We give them mentors, masters degrees and strengthen their qualifications. The team and the directors are very passionate about their colleagues."*

HMP Lowdham Grange arbejder strategisk med at reducere recidiv og promoverer konceptet kaldet "den ansvarlige indsatte". Alle indsatte tilbydes en bred vifte af beskæftigelsesaktiviteter, der så vidt muligt afspejler en traditionel arbejdsuge. Dette menes at afspejle høj kvalitet i opgaveløsningen.

De indsatte har mulighed for at arbejde indenfor mere end 20 forskellige områder. Ordningen omfatter desuden religiøse arrangementer, motionstræning, psykologbesøg samt såvel akademisk som praktisk uddannelse – herunder kurser i engelsk, matematik, it, business, kunst og mere personlige adfærdsprogrammer. Samtidig er den individuelle indsatte i fokus, og der opstilles klare mål for den indsatte, der skal bidrage til at reducere risikoen for ny kriminalitet. Dette initiativ kaldes "end-to-end offender management" og involverer en række nye initiativer, der leveres i samarbejde med flere partnere og er struktureret efter, hvilken risiko den indsatte repræsenterer.

På baggrund af en rapport fra 2002 vedrørende recidiv, har Serco og hermed HMP Lowdham Grange arbejdet med at reducere recidiv gennem en række foruddefinerede emner (såkaldte *pathways*⁷⁵) indenfor områderne: Indkvartering, uddannelse og beskæftigelse, mentalt og fysisk helbred, stoffer og alkohol, økonomiske ydelser og gæld, børn og familiemedlemmer til indsatte samt attitude og opførsel. Fængslet søger at sikre en samlet tilgang til reducere af recidiv.

Brugertilfredshed

Som tidlige nævnt har både personalet og de indsatte mulighed for at komme med forslag til forbedringer, og det er, ifølge ledelsen, de indsattes oplevelse, at deres meninger og forslag til forbedringer bliver taget seriøst.

Generelt er kulturen i HMP Lowdham Grange kendetegnet ved en høj grad af respekt overfor de indsatte, og konkret tiltales de indsatte eksempelvis altid høfligt. Denne respekt overfor de indsatte er ifølge medarbejderne i HMP Lowdham Grange særligt for Serco og adskiller sig fra tonen i offentlige fængsler.

Der er i HMP Lowdham Grange en opfattelse af, at det at være indespærret og afskåret fra familie og venner er straf nok i sig selv. Såfremt målet er en reducere af kriminaliteten, er det nødvendigt at forberede de indsatte til igen at blive en del af samfundet. Derfor tildeles de indsatte også visse privilegier, som i offentlighedens øjne kan fremstå som en luksus. Dette hæver de indsattes levestandard og tilfredshed. Målet er imidlertid at forberede de indsatte på den virkelighed, der venter efter løsladelse.

Ifølge Direktøren er HMP Lowdham Grange et af de højst scorende fængsler i landet i forhold til de indsattes livskvalitet. Han refererer til en MQPL survey (measuring quality of prisoner life) foretaget af Cambridge University: *"It states that it is as good as it gets"*.

⁷⁵ The Key Strategic Pathways were factors identified in the Social Exclusion Unit's report "Reducing Re-offending by Ex-prisoners" published in 2002.

De indsatte har eksempelvis tilladelse til at have en telefon i cellen således, at den indsatte får bedre forudsætninger for at have kontakt med familie og venner og dermed modtage den nødvendige støtte til at forandre sig.

Efter personalet har installeret telefoner i hver celle, er nogle problemer nemmere at undgå. It-manageren fortæller, at når indsatte skal vente i kø for at tale med deres familie på en dele-telefon ude på gangen, kan det nemt resultere i konflikt. Ydermere normaliserer det forholdet mellem den indsatte og hans familie, at den indsatte kan ringe, når det passer ind i deres hverdag. Personalets kontakt til de indsatte lettes samtidig, hvilket både er med til at spare tid og samtidig også er med til at normalisere relationen til den indsatte, da ledelsen ringer de indsatte op, hvis de har ting, de skal drøfte med de indsatte.

Der er naturligt også visse restriktioner. Eksempelvis dikteres de indsatte telefonforbrug til hver en tid af deres økonomiske formåen. Derudover er der i alle fængsler en vis overvågning af alt skriftlig kommunikation, herunder både mails og breve, og visse indsatte kan også være under særlig overvågning, hvilket er ensbetydende med, at adgangen til kommunikationsværktøjer begrænses.

Der er oprettet en indsat-til-indsat hjælpelinje, hvor de indsatte kan få svar på spørgsmål vedrørende deres afsoning. I løbet af de tre måneder, hjælpelinjen har fungeret, er der sket et fald i antallet af klager fra indsatte med 23 procent.

Innovative effekter

- » Udskiftning af nøglesystemet medfører en årlig økonomisk besparelse på ca. 429.000 kr. i lønninger.
- » Tiltag, hvor indsatte hjælper indsatte, eller hvor indsatte bliver gjort i stand til at løse problemer selv, medfører besparelser i lønninger.
- » Innovation i et fængsel breder sig til andre fængsler, hvorigennem andre fængsler bliver mere innovative. Samtidig arbejdes der endnu mere i fængsler som HMP Lowdham Grange for at blive mere innovativ og skille sig ud fra mængden.

Innovation

I HMP Lowdham Grange er der blevet investeret massivt i nye teknologiske løsninger med økonomiske besparelser til følge.

En udskiftning af fængslets eksisterende nøglesystem til elektronisk nøglesystem har medført at der er blevet sparet to fuldtidsstillinger væk (7 dage om ugen). Dette svarer til ca. en årlig besparelse på rundt regnet 429.000 kr.⁷⁶ I offentlige fængsler kan man ikke benytte midler fra lønbudgettet til forbedring af teknologi, og derfor er der langt flere barrierer for at finde lignende løsninger i et offentligt fængsel.

Ved det gamle nøglesystem medførte en glemt eller tabt nøgle, at alle fængslets låses skulle skiftes ud, hvilket kunne medføre store omkostninger.

Generelt opfordres de indsatte til at tage ansvar for en stor del af det arbejde, der tidligere blev udført af personalet. Der er således sket en reducere i personalet ved, at de indsatte er

⁷⁶ Besparelsen er årligt på 50.000 £, Omregning til danske kroner er baseret på Danmarks Nationalbanks gennemsnitlig valutakurs 2011 på 8,58 kr. pr. pund.

blevet oplært i at tage hånd om nye arbejdsfunktioner. Et eksempel er den tidligere omtalte indsat-til-indsat hjælpelinje. Det team af indsatte, der bemander hjælpelinjen, svarer på alle typer spørgsmål vedrørende fængselsopholdet. Såfremt der er spørgsmål, som ikke kan besvares, henvises de indsatte til den relevante kontaktperson.

Det er planen i HMP Lowdham Grange, at den teknologiske udvikling fortsat skal prioriteres højt. Eksempelvis arbejdes der med at udvikle applikationer til selvbetjeningsautomater, så de indsatte fremover vil kunne se bl.a. deres bankkonti. Selvbetjeningsautomaterne har på nuværende tidspunkt en bred vifte af funktioner, disse listet nedenfor.

- » Det er muligt at sende meddelelser til de indsatte – både individuelt og fælles beskeder.
- » De indsatte logger hver dag på og modtager herefter deres beskeder. Personalet kan se, hvornår meddelelserne er leveret, og hvorvidt de indsatte har læst beskederne. De indsatte kan derfor ikke undskylde sig med, at de ikke har fået informationen.
- » De indsatte kan se videopræsentationer af de forskellige moduler, som de har adgang til, ligesom de har adgang til information vedrørende deres løsladelse, ledelsen og deres vejleder.
- » Selvbetjeningsautomatsystemet giver også mulighed for, at de enkelte afdelinger kan booke møder, sundhedsbesøg med videre i de indsattes kalender.
- » Personalet kan konsultere de indsattes kalender, så de hurtigt og nemt kan få kontakt med de indsatte.
- » Ved aftaler modtager de indsatte en påmindelse om pågældende besøg. Der arbejdes i øjeblikket med også at gøre det muligt for de indsatte at booke private aftaler.
- » De indsatte kan foretage indkøb via selvbetjeningsautomaterne, og de kan vælge måltider og gøre opmærksom på særlige hensyn til maden, fx hvis en indsat er vegetar.

Der arbejdes i øjeblikket med at gøre selvbetjeningsautomaterne tilgængeligt på flere forskellige sprog.

Fængslet skal til at uddanne superbrugere af selvbetjeningsautomaterne, som fremadrettet kan lære de andre indsatte at bruge dem samt besvare evt. spørgsmål fra de øvrige indsatte. Det er planen, at der skal være en superbruger i hver blok.

Mens selvbetjeningsautomaterne således letter den interne kommunikation, er der et andet system kaldet "e-mail en indsat", hvorigennem kommunikationen ud af fængslet foregår. Der er planer om ligeledes at installere et voicemail-system og et fuldt etableret e-mail-system.

Samtidig arbejdes der også med andre teknologiske løsninger såsom et ind- og ud-checknings-system, der skal gøre det muligt at sikre, at de indsatte rent faktisk er der, hvor de skulle forestille at være – eksempelvis gennem et GPS-system.

De indsatte bliver forberedt på livet efter fængslet gennem forskellige simulationsprogrammer. Der er blandt andet et program, som lærer de indsatte at bruge netbank. Eftersom de indsatte har en gennemsnitsdom på 12 år, er det vigtigt at være opmærksom på, hvor meget der ændrer sig i omverdenen, mens de er indsat.

Ledelse er indstillet på, at innovation fortsat skal spille en central rolle i HMP Lowdham Grange, og at fængslet vil blive ved med at idéudvikle, da dette er det element, som pt. adskiller det fra konkurrenterne; *"If we have a good idea, we have the freedom to implement it quicker. But we have to keep being innovative. We are copied. Then we have to keep moving"*.

Erfaringer omkring kontraktstyring

- » Der er en høj grad af kontrol. Ifølge ledelsen i HMP Lowdham Grange skal private fængsler leve op til flere kriterier end de fængsler, som myndighederne driver.
- » Inspektioner og nationale bedømmelser giver fængslet mulighed for at fremvise deres resultater. En høj score øger fængslets konkurrenceevne.

Der er en række fastsatte mål, som Serco skal leve op til. Disse mål er mere detaljerede end i de fængsler, som myndighederne driver. For at sikre en høj kvalitet foretager NOMS løbende inspektionsbesøg, hvor fængslet måles og vurderes på centrale parametre, og der udarbejdes handlingsplaner. Resultatet af disse inspektioner skal offentliggøres.

Såfremt Serco ikke lever op til de fastsatte mål sanktioneres fængslet med op til 10 strafpoint pr. område. Disse strafpoint udgør en bestemt takst, der i sidste ende fratrækkes den samlede betaling, som Serco modtager. I modsætning til HMP Doncaster er der ikke tale om afregning efter driftsmål (som fx recidiv), men efter forskellige indikatorer og aktivitetsmål.

Der er kvartalsvise inspektioner og systemspecifikke kvartalsvise mål kaldet QCNN samt andre separate mål, der skal opfyldes på årsbasis. Hvis fængslet scorer mindre end lovet, udløser det således en finansiell sanktion, hvilket opgøres på årsbasis.

Serco har månedlige møder med den ansvarlige controller, hvor præstationen løbende vurderes. Der er således en høj grad af præstationsmonitorering. Fængslet vurderes individuelt, men samtidig er fængslet grupperet med andre sammenlignelige fængsler, som præstationen vurderes på baggrund af. I de kvartalsvise rapporter sammenlignes fængslets præstation desuden med udviklingen i regionen og nationalt set. Fængslet skal dermed hele tiden stræbe efter at præstere bedre end andre leverandører.

Udover de finansielle sanktioner og risikoen for i sidste ende at miste et område til en konkurrerende leverandører, trækker en dårlig præstation på et enkelt område ligeledes ned i det samlede billede af fængslets præstation, som NOMS tildeler fængslerne hvert år.

Case: HMP Buckley Hall - England

Introduktion

HMP Buckley Hall er et kategori C fængsel med en kapacitet på 445 indsatte. Fængslet er således væsentligt mindre end de øvrige casefængsler i England, HMP Doncaster og HMP Lowdham Grange.

Da fængslet åbnede i 1995, var fængslet det fjerde private fængsel i Storbritannien. Fængslet var endvidere det første kategori C fængsel under privat ledelse, og hørte under the G4 Group, som i dag hedder G4S. I 2000 overgik fængslet imidlertid til HM Prison Service efter en udbudsproces og blev omlagt til et offentligt fængsel. Fængslet ledes i henhold til en serviceaftale, der monitoreres af flere forskellige offentlige instanser.

Der blev introduceret en ny serviceaftale i november 2011 og ved det efterfølgende kontrolbesøg konstaterede inspektøren fra justitsministeriet, at HMP Buckley Hall var blevet bedre organiseret, og at dette resulterede i forbedrede forhold hos de indsatte.

Under casebesøget kommenterede direktøren på fængslet udfordringer med bekæmpelsen af indsmugling af stoffer, samt brug af ulovlige stoffer blandt de indsatte. Disse udfordringer skyldes især, at fængslet primært har lokale lovovertrædere, som har stærke forbindelse til det kriminelle miljø uden for muren. Direktøren udtalte herom: *"The biggest pressure is stopping the drugs. We only have a fence. And it is surrounded by open land. The public comes and throws drugs over the fence. The local men have local connections, to gangs, money laundering and drugs. And if they already have connections, it is easy to smuggle it in"*. Da fængslet huser kategori C indsatte, er sikkerheden begrænset i forhold til sikkerhedsforanstaltningerne i HMP Doncaster og HMP Lowdham Grange.

De indsatte i HMP Buckley Hall er primært fra Manchester-området. For at opnå tilladelse til at afsone i HMP Buckley Hall skal de indsatte være villige til at adressere deres kriminelle adfærd. Fængslet bestræber sig på kun at have indsatte, der skal afsone længerevarende domme og som minimum kan være i HMP Buckley Hall i 12 måneder. På trods af denne bestræbelse har fængslet en gruppe indsatte med en livstidsdom. Jo længere tid de indsatte tilbringer i HMP Buckley Hall, desto enklere er det at påvirke de indsatte og at hjælpe dem med at udvikle deres kompetencer.

Direktøren oplyser, at antallet af indsatte i fængslerne vokser grundet ændringer i strafudmålingsretningslinjerne i Storbritannien: *"Politicians want to be tough on crime, sentences get longer and as a result the population grows"*. Dette har resulteret i overbefolkning i fængslerne samt et akut behov for opførelsen af nye fængsler.

Selve fængslet består af tre fløje med fuldt integrerede sanitære faciliteter og tv i hver celle. Der er ikke telefoner i cellerne, som er tilfældet er i HMP Lowdham Grange, men der er adgang til en telefon på bestemte tidspunkter. Derudover er der flere fritidsfaciliteter såsom poolbord, bordtennis, fitnessrum og bibliotek. De indsatte opfordres til at deltage i fritidsaktiviteter, men dette skal ske uden for arbejdstiden. Fængslets administration vægter højt, at hverdagen i fængslet skal afspejle den hverdag, der findes uden for fængslet, hvilket betyder, at de indsatte kun kan deltage i aktiviteter i deres fritid – dvs. uden for arbejdstiden, ligesom de indsatte heller ikke kan få besøg i arbejdstiden.

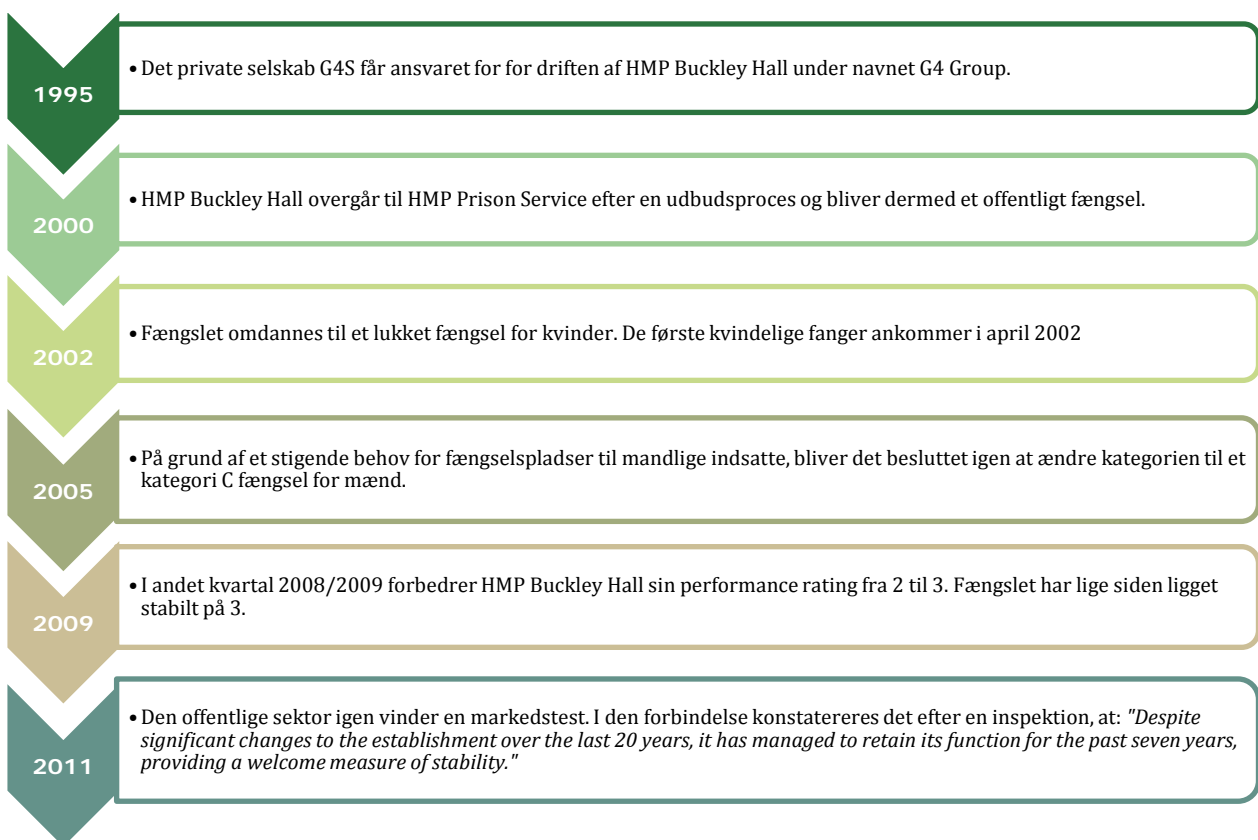
De indsatte har mulighed for at varetage forskellige arbejdsfunktioner, mens de afsone deres dom. Beskæftigelsesmulighederne inkluderer både havearbejde, rengøring, køkkenarbejde, affaldshåndtering, vaskeri med mere. Det er påkrævet, at de indsatte arbejder fuld tid, da de alle er blevet erklæret arbejdsdygtige inden deres ankomst til HMP Buckley Hall.

Som led i beskæftigelsesindsatsen overfor de indsatte udvides de indsattes arbejdsområder løbende. Et eksempel på en sådan udvidelse er, at de indsatte netop er begyndt at varetage madlavningsopgaver; de bager brød til de øvrige indsatte samt de ansatte. Dette er ifølge fængslets ledelse meget usædvanligt, da mange fængselsansatte ikke ønsker at spise noget, der er tilberedt af indsatte.

På trods af kravet om arbejdsdygtighed, er arbejdsløsheden omkring 10 procent i HMP Buckley Hall, hvilket betyder, at mindre end 30 indsatte er uden for arbejdsmarkedet. Fængslets ansatte vurderer, at de indsatte har en stærk arbejdsetik.

Nedenstående figur indeholder nogle af de vigtigste årlige begivenheder og udviklinger siden HMP Buckley Hall åbnede.

Figur 3: Væsentlige årlige begivenheder og udviklinger



Data og tilgang til casestudiet

Opgavefokus

Casebeskrivelse berører nedenstående områder:

- » Kontrol og sikkerhed
- » Uddannelse og beskæftigelsesaktiviteter
- » Sundhed og misbrugsprogrammer
- » Social rådgivning
- » Generel ledelse og administration

- » Konkurrencesituationen.

Interviews

Følgende gennemgang af erfaringerne med konkurrence inden for de seks udvalgte områder bygger på interviews med en række aktører, der arbejder i HMP Buckley Hall. Det drejer sig om følgende personer:

- » Direktøren i HMP Buckley Hall
- » Vicedirektøren i HMP Buckley Hall
- » Medarbejder med ansvaret for den daglige drift samt kontrakten med NOMS
- » Økonomiansvarlig med ansvar for samarbejdsaftaler med andre aktører.

Da fængslet både har været privat og offentligt ledet sammenlignes disse situationer, hvor førsituationen er privat ledelse og eftersituationen er offentlig ledelse.

Øvrigt materiale

Interviewmaterialet suppleres med diverse rapporter og opgørelser vedrørende HMP Buckley Hall (se litteraturliste i bilag 4). Der er endvidere blevet eftersendt yderligere data fra fængslet om kontraktens størrelse og forskellige omkostninger.

Udbudsprocessen

I 1995 vandt G4S den første kontrakt. HMP Buckley Hall er det første private fængsel, der er blevet omlagt til et offentligt fængsel. Dette skete i 2001 efter G4S blev frataget kontrakten uden konkurrence. Ifølge den nuværende ledelse tabte G4S ikke kontrakten grundet misvedligeholdelse, men af politiske årsager: *"contract wasn't lost because they (G4S) were failing, but because, politically, they wanted plurality of provisions"*.

Fængselsdirektøren beskriver, at både offentlige og private aktører i dag er interesserede i at udvide deres forretning, og derfor er der øget konkurrence omkring drift af fængsler.

Den primære drivkraft bag udbuddene inden for fængselsvæsenet var tidligere hovedsageligt politisk, men der er nu sket et skifte således, at den primære drivkraft i dag er økonomisk betinget. I den forbindelse har NOMS implementeret en række tiltag med henblik på at promovere konkurrence, og gennem innovation at opnå besparelser på omkostningerne til varetagelsen.

Kontrakten blev vundet af den offentlige myndighed HM Prison Service i 2005, og da fængslet var i udbud igen i 2011 vandt myndigheden endnu en gang udbudsprocessen. Den nuværende kontrakt har en varighed på syv år.

Det blev konstateret i en offentlig inspektionsrapport for HMP Buckley Hall i 2010,⁷⁷ at fængslet havde håndteret den foregående udbudsproces godt og aktivt var i gang med implementeringen af nye aktiviteter. Det blev dog påpeget, at der var visse områder, herunder vedrørende respekt, lighed og miljømæssige standarder, som fortsat kan forbedres. Samtidig konkluderede rapporten, at der var behov for at begrænse adgangen til stoffer i fængslet.

⁷⁷ "Report on an unannounced short followup inspection of HMP Buckley Hall", 2010, HM Chief Inspector of Prisons.

Det var ikke fængselsledelsen selv, der varetog tilbudsskrivningen, da kontrakten kom i udbud i 2011. Fængslet valgte at hyre et professionelt firma til at forestå tilbudsskrivningen for at sikre, at de var konkurrencedygtige med private firmaer. Imidlertid var det fængselsledelsens oplevelse, at kommunikationen mellem ledelsen og det professionelle firma var mangelfuld. Dette har resulteret i en længere overgangsperiode, hvorunder ledelsen skulle bruge tid til at sætte sig ind i den nye kontrakt samt afprøve nye metoder i fængslet, som var vedtaget i kontrakten, men som ikke virkede i praksis. En af de interviewede udtaler: *"After the Service Level Agreement came into effect, some of the aspects of it were tested, but proved to work 'in the lab' but not in practice. Security was one of these aspects"*.

Sundhed

Under den nuværende kontrakt er det ikke HM Prison Service, der varetager opgaver indenfor sundhed. Det var på forhånd besluttet fra NOMS side, at sundhed skal overgå til lokale aktører i alle offentlige fængsler. Denne beslutning bygger på den politiske opfattelse, at det offentlige sundhedssystem bedst kan varetage de indsattes sundhedsbehov, da de er specialiseret inden for almen sundhed. Der har ikke været skabt konkurrence om opgaverne.

Facilities management

Alle de ansatte, der varetager facilities management – med undtagelse af cateringfirmaet, er ansat under hovedkontrakten med HM Prison Service. Cateringfirmaet COMPAS er et privat firma, som har været i fængslet siden den første kontrakt. Ledelsen forklarer, at der ikke længere er en kontrakt mellem COMPAS og HMP Buckley Hall, men at firmaet alligevel varetager opgaverne. Området er således ikke reelt i konkurrence længere.

Der har været skabt konkurrence omkring catering fire gange siden fængslet åbnede. Sidste år forsøgte ledelsen at sætte catering i udbud igen, men det blev forhindret af NOMS. Ledelsen i HMP Buckley Hall mener dette skyldes, at NOMS forbereder nationale forhandlinger med et cateringfirma for alle offentlige kontrakter.

Socialfaglig støtte

Der er i HMP Buckley Hall, på samme måde som i HMP Doncaster og HMP Lowdham Grange, fokus på reducere af recidiv. Dette gøres bl.a. igennem genhusning og misbrugsbehandling. Her er en af de største samarbejdspartnere Shelter England. Kontrakten blev vundet af Shelter England gennem udbud.

En anden samarbejdspartner, POPS, står for at arrangere fængselsbesøg og varetager desuden opgaver relateret til familierelationer. Aftalen med POPS blev også indgået gennem udbud.

Anvendelse af underleverandører og samarbejdspartnere

HM Prison Service benytter sig, ligesom Serco, af et kartotek over foretrukne samarbejdspartnere. Ifølge HMP Buckley Halls direktør er der en lang række forskellige leverandører, og markedet er blevet mere etableret over den seneste tid. Konkurrencen på markedet resulterer i forbedringer blandt leverandører, der allerede er på listen over de foretrukne samarbejdspartnere, og skaber samtidig innovation og priskonkurrence blandt de leverandører, der konkurrerer om at blive medtaget på listen.

HMP Buckley Hall er på samme måde som andre offentlige fængsler forpligtet til at benytte sig af nationale kontrakter forhandlet af HM Prison Service. Det er myndighedens opfattelse, at der kan forhandles bedre priser og forhold, når der forhandles på baggrund af en større kontraktsum for et større antal fængsler. Dette er blandt andet aktuelt for indkøb af fødevarer. I HMP Buckley Hall har ledelsen imidlertid den opfattelse, at de på fødevarerområdet kan gøre det billigere og bedre selv, men det er ikke muligt under den nuværende kontrakt.

Det er muligt at annullere en kontrakt, såfremt underleverandørerne ikke lever op til deres forpligtelser. Dette er dog ikke så ligetil. Det er ledelsens erfaring, at en underleverandør, der ikke kan leve op til sine forpligtelser, oftest selv ansøger om at blive fritstillet.

Når der forhandles om nye kontrakter med en underleverandører, er det HMP Buckley Halls taktik at bede om mere for pengene frem for en lavere pris. Hvis et område er sat i udbud, og det ikke tegner til, at ledelsen kan indhente et bedre tilbud, kan ledelsen annullere udbuddet.

Nedenfor fremgår nogle af de vigtigste af HMP Buckley Halls samarbejdspartnere.

CARAT: CARAT står for Counseling, Assessment, Referral, Advice and Through Care. CARAT er en del af flere misbrugsprogrammer i diverse fængsler, og agerer som bindeled mellem flere forskellige specialister, såsom rehabiliteringsspecialiser eller interventionsspecialister. CARAT tilbyder rådgivning og henvisningstjenester, gruppebehandling samt individuel behandling⁷⁸.

Heywood Middlewood, Middleton og Rochdale Primary Care Trust (PCT): Sundhedsydelserne leveres af en lokal leverandør, der overtog sundhedsområdet efter en udbudsrunde. NHSs kliniske og ledelsesmæssige standarder følges med henblik på, at de leverede services skal være sammenlignelige med det omkringliggende samfund. Der er desuden udviklet en sundhedsplan, der specificere den strategiske retning for udviklingen og leveringen af et "sundt" fængsel, hvilket inkluderer forebyggende initiativer og fremme af sundhed. PCT har indgået samarbejdsaftaler, der er med til at sikre en personalemæssig udvikling, efteruddannelse og en ledelsesmæssig monitorering, der skal sikre, at de professionelle standarder er på det forventede niveau og lever op til den generelle standard i samfundet.

The Pennine Acute Hospital NHS Trust: The Pennine Acute Hospital NHS Trust leverer vurderinger, evalueringer, behandling og planlægning af forløb for indsatte med mentale og psykiske problemstillinger. De fungerer samtidig som koordinatore i forhold til andre agenturer og sikrer en kontinuerlig behandling også efter løsladelse. Der er ugentlig adgang til en psykiater for de indsatte, der har den største risiko for mentale sindslidelser. Introduktionen af PCT har været ensbetydende med en drastisk forbedring af efteruddannelse og træning af personalet.

Manchester College: Uddannelse leveres af Manchester College, og der er ca. 56 pladser på henholdsvis morgen og aftenholdet. Disse uddannelsespladser tilbydes på del- eller fuld tid, og uddannelse leveres 4,5 dage om ugen i 50 uger om året. De indsatte tilbydes mange forskellige kurser og programmer af både teoretisk og praktisk karakter. Derudover arrangeres der forskellige workshops, ligesom det er muligt at få fjernundervisning for dem, der måtte foretrække dette frem for formel undervisning. Sårbare indsatte støttes ligeledes i uddannelse både i forhold til læse- og stavevanskeligheder og inden for matematik.

Shelter England: Shelter England har specialiseret sig inden for genhusning samt øvrig rådgivning om boligforhold og gæld til tidligere indsatte i Yorkshire and the North East. Shelter England har, ud over deres øvrige personale, ansat indsatte, som rådgiver andre indsatte. Shelter England hjælper i øvrigt med at udrydde hjemløshed blandt tidligere indsatte.

⁷⁸ <http://www.reading.gov.uk/residents/HealthandSocialCare/DrugsandAlcohol/SupportandInformation/Drugs/carats-prison-services/>

POPS: POPS står for Partners of Prisoners. POPS har siden 1988 været en indflydelsesrig organisation som arbejder gennem medierne med at synliggøre de indsattes leveforhold og de problematikker, de indsattes familier oplever i den almene befolkning. POPS står i samarbejde med fængselsvæsnet bag diverse kampagner, der har til formål at sikre, at de indsattes familier modtager den nødvendige støtte. POPS startede i Manchester og var en af de første frivillige organisationer, der blev aktive i HMP Buckley Hall.

Økonomiske effekter

- » Budgettet bliver ikke større år efter år, på trods af at omkostningerne til medarbejderne stiger. Fængslet skal derfor reelt levere den samme service til en lavere og lavere pris hvert år. Der afskediges seniormedarbejdere, som erstattes med nyuddannede, da disse medarbejdere skal have mindre i løn for at kunne holde sig inden for budgettet.
- » De gennemsnitlige omkostninger har været faldende for fængslet fra 2010/11 til 2011/12. Det samme er dog tilfældet for de fleste fængsler.
- » Som følge af en politisk beslutning skal offentlige fængsler spare 3,5 -4 pct. årligt på deres budget fremadrettet. I første omgang er fængslet ikke påtvunget denne besparelse grundet deres nuværende kontrakt, og det står fortsat uklart, om dette krav også vil være gældende for HMP Buckley Hall i fremtiden, samt hvordan fængslet i så fald skal opnå de ønskede økonomiske besparelser.

Fængslets budget er på 70 mio. kr. for 2012 og omtrent 80 pct. af budgettet (55,8 mio. kr.) anvendes til lønninger til 195 ansatte. Det årlige budget ligger fast igennem hele kontraktperioden på trods af stigende omkostninger forbundet med aflønning af personale. Dette er en stor udfordring for ledelsen, der som resultat heraf har valgt at afskedige seniormedarbejder og erstatte disse med nye yngre medarbejdere med lavere aflønning.

En mindre del af budgettet (ca. 6 pct. eller knap 4.719.000 kr.) er afsat til opgaver varetaget af underleverandører. Dette omfatter bl.a. personale som driver eller varetager biblioteket, prøveløsladelser, besøgscenteret, butikken, kantinen samt rådgivning til de indsatte vedrørende bolig- og gældsforhold.

De resterende omkostninger i budgettet er ikke udspecificeret, og budgettet fra foregående kontraktperiode er ikke opgivet.

Regeringen har pålagt alle offentlige fængsler at gennemføre en besparelse på mellem 3,5 og 4 pct. årligt på deres overordnede budget. I første omgang er HMP Buckley Hall fritaget fra denne besparelse, men dette kan ændre sig i fremtiden – hvis regeringen vælger at afvikle den nuværende kontrakt.

Ledelsen i HMP Buckley Hall vurderer, at den økonomiske krise har haft indflydelse på de offentlige fængsler og deres budget. NOMS har iværksat en national omstrukturering af medarbejderforhold, som HMP Buckley Hall bliver berørt af: *"HMP Buckley Hall can't reach budget targets next year due to the changes in employee terms and conditions. Every year the staff becomes more expensive, because I have incremental raises and salary. The private competitors become cheaper each year. We have more and more people with seniority / people who get promoted to the top. But as we move on to the new terms and conditions, we will become cheaper over time. Today, some are paid too much and some are paid too little, it will correct that".*

Den gennemsnitlige omkostning per indsat var i 2011/2012 263.706 kr. i HMP Buckley Hall. Dermed lå fængslet lige over den gennemsnitlige omkostning per indsat i kategori C fængsler for mænd, der i samme periode var på 262.865 kr..

De gennemsnitlige omkostninger for fængslet for tre år ses i nedenstående tabel.

Tabel 3: Gennemsnitlige omkostninger per indsat, HMP Buckley Hall

2009/2010	2010/2011	2011/2012
306.658 kr.	307.104 kr.	263.706 kr.

Note: Tal fra 2009/2010 er opgjort på anden vis end tallene fra de øvrige år. Justitsministeriet har dog omregnet 2009/2010 tallene, så de er sammenlignelige med tallene fra de øvrige år. Tallene er omregnet til danske kroner iht. Danmarks Nationalbanks gennemsnitlig valutakurs 2011. Anvendt valutakurs 8,58 kr. pr. pund

Kilde: Det engelsk justitsministeriums hjemmeside: www.justice.gov.uk

Tabellen viser, at de gennemsnitlige omkostninger for HMP Buckley Hall har været nedadgående fra 2010/2011 til 2011/2012, men ikke fra 2009/2010 til 2010/2011. Tal for tidligere år er ikke offentliggjorte på det engelske justitsministeriums hjemmeside.

Omkostningerne for kategori C fængsler generelt har også været nedadgående i perioden, disse var hhv. 288.048 og 275.495,22 kr. i 2009/2010 og 2010/2011 til sammenligning med 262.865 kr. i 2011/2012.

Fængselsledelsen er af den opfattelse, at dette omkostningsestimater ikke kan anvendes til at sammenligne offentlige og private fængsler. Det fremgik meget tydeligt, at det er ledelsens holdning at:

1. En sammenligning af offentlige og private fængsler ikke er valid, da dette ikke er sammenlignelige enheder. Omkostninger per indsat bliver udregnet forskelligt under det offentlige og det private system. De offentlige tal inkluderer ikke sundhedsudgifter, hvilket de private gør.
2. Strukturen i fængslet ændrer sig for hurtigt til, at de ansatte kan lave valide sammenligninger over tid. Det understreges af ledelsen, at det ikke er muligt at afvente analyser og evalueringer af indsatser, før der træffes beslutninger om ændringer, og at ændringer derfor ikke nødvendigvis baseres på evidens eller cost-benefit analyser, men snarere er politisk motiverede.

Med hensyn til transaktionsomkostningerne har fængselsledelsen estimeret, at det har kostet ca. 8,58 mio. kr. at afgive tilbud på varetagelsen af opgaverne i et fængsel. Dette udgør knap 2 pct. af den samlede kontraktsum på 490 mio. kr. (70 mio. kr. årligt over 7 år).

Ledelsen har i forlængelse heraf reflekteret over, om transaktionsomkostningerne står i rimeligt forhold til de positive virkninger, der kommer af, at der skabes konkurrence omkring opgaverne i fængslet. Ledelsen var overvejende positiv overfor de effekter, et udbud har på organisationen. Ledelsen har den opfattelse, at udbud er en katalysator for forandring, virker motiverende på medarbejderne og er en kilde til innovation: *"Our approach to the Service Level Agreement is that it is a new start of us, we have to start doing things differently. We have modernized and adopted a culture of change, we know we have to do this, if it keeps us competitive"*. Dermed udtrykker ledelsen, at de konkurrencemæssige virkninger er omkostningerne værd.

Organisatoriske effekter

- » Medarbejderforholdene vurderes at være bedre, efter myndigheden begyndte at varetage opgaverne, og fængslet blev offentligt ledet. Dette tilskrives overenskomstmæssige forskelle mellem offentlig og privat ansættelse.
- » De mange omstillinger mellem offentlig og privat varetagelse og husning af forskellige typer af indsatte har krævet en stor omstillingsparathed blandt medarbejderne.

Først beskrives nogle generelle organisatoriske ændringer, som er sket i fængslet over en årrække, der ikke som sådan er relateret til udbud eller overgang fra privat til offentlig varetagelse.

HMP Buckley Hall og the Prison Service var, med henblik på at tiltrække det rette personale, meget aktive i diverse universitetsmiljøer for 10 år siden. Dette var bl.a. begrundet et behov for forandring blandt de ansatte, der indtil 90'erne primært havde en militær baggrund. Der blev i stedet rekrutteret mere bredt fra en vifte af universitetsuddannelser samt implementeret forskellige programmer, der sikrer hurtigere avancering for universitetsuddannede indenfor fængslet.

Dette var i stor kontrast til den eksisterende kultur, hvor anciennitet udelukkende var baseret på antal år i fængselsvæsnet: *"Then you earned your stripes by being in the prison for a long time, and not based on competences. Today it is competence based. And therefore we recruit people who can think differently. They are from various fields, like psychology, Russian studies and law"*.

NOMS har imidlertid implementeret et ansættelsesstop. Dette har tvunget HMP Buckley Hall til at ændre deres tilgang til opgavevaretagelsen. De indsatte varetager en række nye opgaver, som rengøring, havearbejde både inden for og uden for fængslet samt madlavning. Dette aflaster personalet og sikrer samtidig, at de indsatte er i arbejde. I princippet er der ikke juridiske begrænsninger for, hvilke opgaver de indsatte må varetage – det er principielt op til den enkelte direktør, hvor meget han eller hun er villig til at risikere.

Et andet tiltag, der er blevet implementeret med henblik på omkostningsbesparelse er, at de indsatte er låst inde i deres celler i en længere tidsperiode.

Medarbejderforhold

Inden det sidste udbud tog ledelsen en dialog med de ansatte for at tilrettelægge deres tilgang til det nye udbud og for at indgå en dialog med de ansatte omkring deres ønsker for fremtiden: *"the staff was informed that they could either choose to cooperate with the bid team or fight the suggested changes. This choice was given to the staff, so that they could determine how they wanted to influence the future of the prison. The director asked them if they wanted to stay public, and the staff agreed that they wanted that, and that became the basis for negotiation"*.

Det står klart for ledelsen, at medarbejderne foretrækker at arbejde under HM Prison Service, da medarbejderforholdene, herunder løn- og pensionsforhold, er bedre: *"PCOs (Prison case officer) are paid considerably less but senior managers considerably more. Pensions are a lot less in the private sector but in the public all have gold plated pensions by standard. A private PCO makes between 17,000 and 19,000 pounds, annually, while a PCO working in a public prison makes about 24,000 annually"*.

De offentlige fængsler har endvidere en mindre udskiftning af personale end private fængsler.

Medarbejdertilfredshed

Størstedelen af de ansatte er lokale. De blev rekrutteret under privatledelse af G4S og har været ansat i fængslet både under den privat og offentlig ledelse. Medarbejderne har endvidere måttet omstille sig efter, hvorvidt HMP Buckley Hall husede mænd eller kvinder, hvilket

som nævnt indledningsvist har ændret sig flere gange. Dette kræver således en vis omstillingsvilje.

Ledelsen understreger, at de ansattes loyalitet er hos fængslet og ikke hos hverken myndigheden eller den private leverandør. De interviewede kunne dog ikke direkte udtale sig om tilfredsheden blandt medarbejderne og ændringer heri.

Kvalitetsmæssige effekter

- » De indsatte varetager som en del af "den ansvarlige indsatte" model i dag 50 % af alle opgaverne inden for fængslet. Målet er at give de indsatte de nødvendige erfaringer og kompetencer til at kunne tage vare på sig selv efter løsladelse.

Kvalitet

Under den offentlige kontrakt har personalet, som tidligere nævnt, prioriteret at de indsatte udfører så meget arbejde som muligt, samt at de indsatte tager mere ansvar for deres tilværelse. *"For years the prisoners had become 'institutionalized', meaning that they grew accustomed to staff doing everything for them. That has changed now, and they are promoting the 'responsible prisoner' model, where prisoners do more things for themselves. They don't want to enable the prisoners to be helpless".*

I den nuværende kontrakt fremgår det, at fængslets ansatte skal promovere den "ansvarlige indsatte" model. Målet med den "ansvarlige indsatte model" er, at de indsatte får kompetencer og erfaring, samt at de kan tage vare på sig selv efter løsladelse: *"if we take them out of society and do everything for them, that becomes problematic. So we are trying having them do some of the jobs we used to do".*

I dag varetager de indsatte 50 % af alle opgaverne inde i fængslet som følge af denne organisering.

De interviewede påpeger desuden, at de indsatte har fået flere muligheder for at udtrykke deres holdninger til diverse foranstaltninger.

Brugertilfredshed

De indsatte tilfredshed blev ikke behandlet under interviewene.

Innovative effekter

- » Innovation er kun muligt i det omfang at kontrakterne gøres mindre deskriptive. Grundlæggende mener ledelsen, at der er enighed om formålet, selvom der stadig er plads til forbedringer.
- » HM Prison Service har implementeret en såkaldt "smart kontraktstyring", der bygger på mindre bureaukrati, mere strømligning og en større tillid med henblik på at øge innovation.
- » HM Prison Service har på vegne af alle offentlige fængsler i England indgået en række kontrakter om varekøb og tjenesteydelser. Disse er ifølge ledelsen bremsende for innovation. Dette gælder særligt de kontrakter, som HM Prison Service forhandler på IT-området, der har resulteret i høje årlige lejeudgifter.

Innovation

Ledelsen mener, at innovation kun er muligt i det omfang, kontrakterne gøres mindre deskriptive end de har været førhen, og her er der fortsat plads til forbedringer. Ledelsen mener li-

geledes, at der er et reelt grundlag for at blive enige: *"We may not always agree about the money, but we agree about the objective"*.

The Prison Service er blevet bedre til kontraktstyring og har implementeret en såkaldt "smart kontraktstyring". En nødvendighed for smart kontraktstyring er mindre bureaukrati, strømligning af samarbejde og processer samt en større tillid mellem fængslets ledelse og the Prison Service, hvilket bedst opbygges gennem relationer i mellem enkelte individer samt organisationer.

Der er dog stadig nogle processer og regler, der bremser innovation. Her fremhæver de interviewede særligt kontrakter om varekøb og tjenesteydelser, som HM Prison Service har indgået på vegne af alle offentlige fængsler i England. Dette er både i henhold til de allerede nævnte eksempler med indkøb af fødevarer, men det er i særdeleshed tilfældet for IT-kontrakter indgået af HM Prison Service på nationalt niveau. Fængslet skal betale en årlig lejeudgift på mere end 22.000 kr. for hver computer, som fængslet benytter. Lejeudgiften betales til IT leverandøren, som HM Prison Service har indgået aftale med på vegne af alle offentlige fængsler i landet⁷⁹. Det skal understreges, at der her er tale om en standard computer uden særlige funktioner. Dette var ledelsen yderst frustreret over, da en lignende computer kan købes meget billigere andet steds: *"it makes life miserable and drains our budgets and staff, but you can't control it"*.

Erfaringer omkring samarbejde

- » Samarbejdet med andre organisationer kan give udfordringer i forhold til sikkerhed. De interviewede har i samarbejdet med såvel frivillige organisationer og offentlige leverandører oplevet, at der er forskellige forståelser for sikkerhedsaspektet i forhold til interaktionen med de indsatte og til de indsattes råderum og ansvarsopgaver.

I HMP Buckley Hall arbejder man med en hybridmodel, der bygger på samarbejde mellem offentlige leverandører, private leverandører, kommercielle partnere og den frivillige sektor. Et eksempel på en frivillig organisation, der samarbejdes med, er Shelter England.

Inkluderingen af den frivillige sektor har udviklet sig gradvist fra det lokale niveau til det regionale og nationale niveau. Indledningsvist arbejdede HMP Buckley Hall sammen med den lokale frivilligsektor og opbyggede herigennem varende relationer. Herefter udvidede fængslet samarbejdet med regionale og nationale organisationer.

Samarbejdet med den frivillige sektor er både givende men også en udfordring. Ledelsen pointerer, at de frivillige organisationer udfordrer fængslets rutiner og mentalitet. Det er bl.a. de frivillige organisationer, som foreslog, at de indsatte skulle inkluderes i madlavningen.

Udfordringen ved samarbejdet bunder i en manglende forståelse for sikkerhed hos de frivillige, som ikke har modtaget den nødvendige træning til at begå sig. Ydermere har de frivillige nogle gange andre motiver end fængslet. Ledelsen understregede yderligere, at de frivillige organisationer kan ændre tilgang eller motiv, når de pludseligt bliver betalt for at arbejde i et fængsel.

⁷⁹ Navnet på firmaet er ikke blevet oplyst af de interviewede fra fængslet.

Ledelsen og repræsentanter fra de frivillige organisationer mødes løbende, men der afholdes ikke faste officielle møder. Dog forsøger ledelsen at få inkluderet forventninger til samarbejdet i kontrakterne for at mindske udfordringer i samarbejdet på kontraktuel vis.

Sundhed

Eftersom sundhedsområdet varetages af en lokal offentlig leverandør, skal medarbejderne fra den lokale leverandør og medarbejderne ansat af HM Prison Service samarbejde om den daglige håndtering af de indsatte. Dette har ligeledes givet anledning til udfordringer i forhold til sikkerhed.

De ansatte inden for sundhedssektoren har bl.a. haft et ønske om, at der ikke skulle være sikkerhedspersonale i sundhedsklinikken – trods en eskalering af voldelige episoder under deres ledelse. Som kompromis tilbød ledelsen at indsætte en slags pedel/dørmand, der påtager sig mindre praktiske opgaver samt holder opsyn med de indsatte, der afventer behandling. Ifølge ledelsen har det reduceret antallet af voldelige episoder.

Erfaringer omkring kontraktstyring

- » Der er flere driftsmål i offentlige kontrakter end i private kontrakter, men lavere grad af monitorering og mulighed for sanktion i offentlige kontrakter end i private kontrakter.

Offentlige fængsler er i høj grad fanget i meget detaljerede kontrakter med utallige driftsmål og delmål. Dette mener ledelsen er begrænsende for dets muligheder. Der efterspørges en større grad af frihed til at arbejde mod et fælles mål – rehabilitering – men med anvendelse af forskellige metoder.

Alle private fængsler har en kontroller, som til dagligt sidder blandt fængselsledelsen. Kontrolleren har mulighed for at afgive bod til fængslet, såfremt fængslet ikke lever op til driftsmålene. Dette har også tidligere været praksis i offentlige fængsler, men blev sidste år ændret og anvendes således ikke under den nyeste kontrakt i HMP Buckley Hall. Ledelsen forklarer, at dette skyldes de høje omkostninger forbundet med monitorering.

Under den nye kontrakt er der mindre monitorering, og de penge, der er sparet herved, bruges i stedet til opkvalificering af de ansattes kompetencer. HMP Buckley Hall bliver nu i stedet monitoreret af en regional kontroller, som ledelsen mødes med, når de bliver indkaldt. Dette sker ifølge ledelsen ganske ofte.

Ydermere monitoreres fængslet af HM Prison Service, som afholder både annoncerede og ikke annoncerede inspektioner. På trods af nedtrapningen af monitoreringen, udtrykker ledelsen, at de stadig føler sig massivt monitoreret: *"We still have more monitoring, and we feel that all eyes are on us"*.

I de private fængsler er monitoreringen ikke overdraget til en regional kontroller, hvilket ifølge ledelsen i HMP Buckley Hall hænger sammen med, at de private fængsler arbejder for profit, og derfor er under større opsyn for at sikre, at de lever op til de fornødne standarder. Ledelsen i HMP Buckley Hall forklarer: *"One of the differences between private and public prisons is that we as a public prison are accountable to the tax payers and private prisons are accountable to their stock owners"*. De private fængsler skal fortsat leve op til de samme standarder og til nationale instruktioner, men ledelsen pointerer, at de private fængsler har større frihed til at definere deres metodiske tilgang samt værdier.

Case: JVA Hünfeld – Tyskland

Introduktion

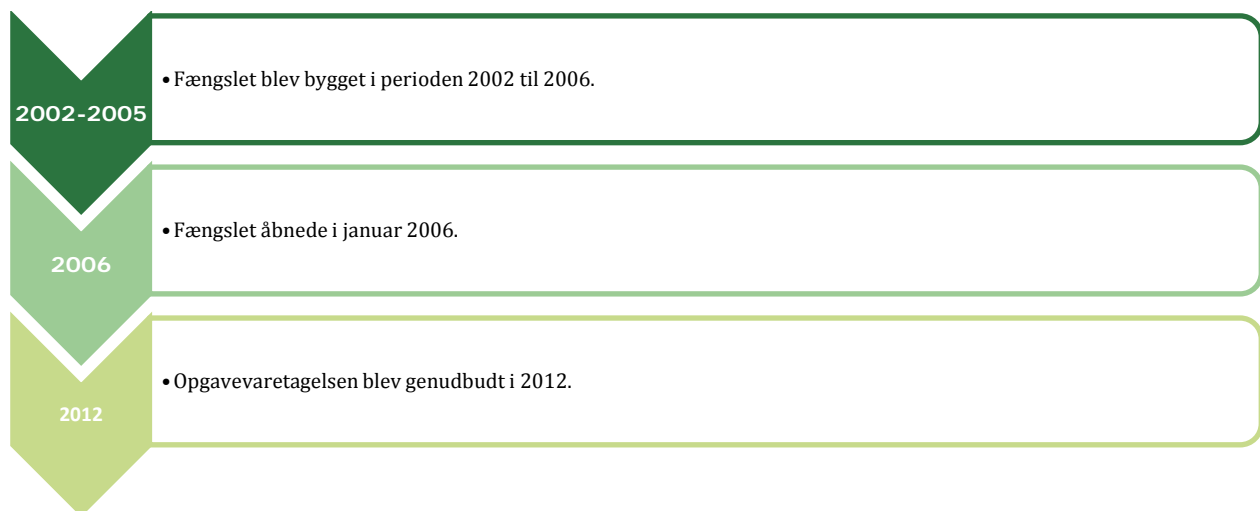
JVA Hünfeld blev bygget i år 2002 til 2005 og blev sat i drift i 2006. Det var det første fængsel i Tyskland, hvor en stor del (omkring 40 pct.) af opgaverne varetages af en privat leverandør.

Det overordnede ansvar for personale, finansielle emner og udøvelsen af magt ligger hos fængselsledelsen, som er offentlig. Siden JVA Hünfeld er det første fængsel af sin slags, har fængselsledelsen som opgave at repræsentere og præsentere denne nye model for offentligheden.

JVA Hünfeld har plads til 507 indsatte og har mandlige indsatte med domme op til 5 år. Den gennemsnitlige opholdstid var 10 måneder i 2011. Omkring halvdelen af de indsatte har en misbrugsbaggrund.

Nedenstående figur indeholder nogle af de vigtigste årlige begivenheder og udviklinger siden byggeriet blev igangsat.

Figur 4: Væsentlige årlige begivenheder og udviklinger



Den tyske fængselsmyndighed i delstaten Hessen valgte at skabe konkurrence om både byggeriet af fængslet og en stor del af driften efter opstart. Som følge af, at der blev skabt konkurrence om opgaverne fra starten, er der ikke en førsituation med udelukkende offentlig opgavevaretagelse, som kan anvendes til at identificere effekter af, at der er skabt konkurrence om opgaverne. I stedet sammenlignes situationen i JVA Hünfeld med situationen i et fængsel med offentlig varetagelse af opgaverne.

Data og tilgang

Opgavefokus

Casebeskrivelsen berører nedenstående områder:

-
- » Arbejdsmæssig beskæftigelse
 - » Sundhed
 - » Socialfaglig støtte
 - » Generel ledelse og administration

Nedenfor følger en kort uddybning af hvert område.

Arbejdsmæssig beskæftigelse

De indsatte er forpligtede til at deltage i arbejdsmæssige beskæftigelse i produktionsvirksomhed for at reducere omkostningerne ved deres ophold for skatteborgerne. Løn niveauet for de indsatte er bestemt gennem lov (Justizvollzugsvergütungsverordnung) og kan niveaumæssigt sammenlignes med lønnen i lavindkomstlande.

I JVA Hünfeld er området for produktionsvirksomheden 1.000 m², og der er 400 m² lager. Dette er relativt småt sammenlignet med tilsvarende fængsler i Tyskland. Inden for produktionsvirksomheden er alt personale ansat af den private leverandør. Alt personale er uddannede håndværkere og har taget kurser i at undervise indsatte. De kommer alle fra den private sektor, hvilket sikrer, at arbejdet udføres på samme måde som i en virksomhed uden for fængslet.

Fængselsledelsen står for sikkerheden i forbindelse med produktionsvirksomheden og er ansvarlige for at udbetale løn til de indsatte.

Sundhed

Inden for sundhedsområdet er opgaverne varetaget af personale, som er ansat af den private leverandør. Der er tale om en praktiserende læge og (mandlige) sygeplejersker.

Socialfaglig støtte

I JVA Hünfeld varetages den socialfaglige støtte og anden støtte som misbrugsbehandling, gældsrådgivning og immigrationsrådgivning af den private leverandør. Derudover er der en række frivillige organisationer, som arbejder inden for dette område. Den private leverandør varetager koordineringen af disse indsatser. Den private leverandør kontrolleres af en person fra den offentlige fængselsledelse.

Generel ledelse og administration

I dag er opgaverne i forbindelse med administration outsourcet til en offentlig leverandør (VCCs). Tidligere blev disse opgaver varetaget af den private leverandør.

Interviews

Der er foretaget følgende interview:

- » Repræsentanter fra justitsministeriet i Hessen
- » Fængselsledelsen i JVA Hünfeld
- » Ledelsen i den private leverandør, der varetager opgaverne i JVA Hünfeld, Steep GmbH

Udbudsprocessen

Opførelsen af fængslet blev udbudt i et EU-udbud, og i juli 2003 vandt "Ed. Züblin AG" kontrakten. 27 måneder senere var opførelsen færdig. Udgifterne, som var finansieret af delstaten Hessen, udgjorde ca. 484 mio. kr., hvilket var ca. 44 mio. kr. under budget (Päckert 2007).

Alle de opgaver, som var lovlige at udbyde, blev udbudt som en samlet pakke i et EU-udbud. Delstaten fik hjælp af et advokatfirma til udbudsprocessen.

Det var en politisk beslutning, at der skulle skabes konkurrence om alle de opgaver, der var muligt, i JVA Hünfeld. Motivet bag dette var omkostningsreducering.

Kvalitetskravene på de opgaver, der blev udbudt var langt højere end i de offentlige fængsler. For at sikre et højt serviceniveau og for at skræmme lavkvalitetsleverandører væk, var der opstillet en række detaljerede kravspecifikationer for hver opgave. Dette inkluderede blandt andet hvilket personale (kvalifikationer og antal), der skulle bruges. Derudover blev der sat en fast pris for opgaverne.

Efter offentliggørelsen af udbuddet blev de interesserede tilbudsgivere bedt om at indsende en anmodning om deltagelse (Teilnahmeanträge). De tre bedste tilbudsgivere blev der afholdt møder med – altså en dialogbaseret proces. Der blev derefter udvalgt de to bedste tilbudsgivere, som udarbejdede deres endelige tilbud. Her blev Serco GmbH valgt i september 2005.

Inden den første udbudsproces var justitsministeriet i Hessen usikre på, om der overhovedet ville være tilbudsgivere. De var usikre på, om der fandtes virksomheder i Tyskland, som kunne varetage så bredt et spektrum af opgaver, og om mulige udenlandske leverandører ville være interesserede i at gå ind på det tyske marked. Hvis der ikke havde været kvalificerede tilbudsgivere, var der mulighed for at hjemtage opgaven.

Den anden udbudsproces i 2012 foregik på samme måde som den første. Der var små ændringer i kravspecifikationen i forhold til den eksisterende kontrakt. Der var dog blevet foretaget en række ændringer i kontrakten i løbet af den første periode. Udover Serco, som genvandt den anden udbudsrunde, var der kun en anden byder. Under den anden udbudsproces havde Serco ændret deres navn til Steep GmbH. I juli 2012 overtog Steep GmbH varetagelsen af opgaverne i JVA Hünfeld. Det var især den store økonomiske forskel på tilbuddene fra Steep GmbH og den anden byder, som medførte, at valget faldt på Steep.

Kontrakten

Den første kontrakt løb over 5 år, med option for yderligere to års forlængelse. Kontrakten var procesorienteret.

Udover kerneopgaver som produktionsvirksomheden og socialfaglig støtte varetager Steep kantinedriften, fængselsbutikken, vasketøj, facilities management, fritids- og sportsaktiviteter og bibliotek. I alt varetages 42 pct. af driften af Steep med 97 ansatte. De øvrige opgaver varetages af 115 offentligt ansatte.

Den første kontrakt blev tilpasset to år efter dens ikrafttrædelse, fordi den politiske støtte til at tilbyde et højere kvalitetsniveau end i offentlige fængsler bortfaldt. Det blev derfor specificeret, at kvaliteten nu kun skulle være på niveau med de offentlige fængsler. I alt er kontrakten blevet tilpasset tre gange med tilhørende tilpasninger i de økonomiske rammer for opgaverne.

Den anden kontrakt, som trådte i kraft i januar 2013, løber over seks år, med mulighed for yderligere tre år. Denne kontrakt er identisk med den tilpassede version af den første kontrakt. Dog blev alle administrative opgaver hjemtaget og er dermed ikke med i den nye kontrakt. Dette skete pga. organisatoriske ændringer i justitsministeriet i Hessen, hvor administrative opgaver for hele koncernen blev samlet.

Økonomiske Effekter

- » Gennem en omfattende udregning har den tyske fængselsmyndighed i Hessen opgjort, at opgavevaretagelsen i privat regi medfører en årlig besparelse på 750.000 euro svarende til ca. 5,6 mio. kr.⁸⁰ Der er dog uenighed om, hvorvidt udregningen er retvisende.
- » Fængselsmyndighedens udgifter til en ekstern rådgiver beløb sig til ca. ca. 1,5 mio. kr. i den første udbudsrunde. Internt timeforbrug i den tyske fængselsmyndighed i Hessen kan ikke opgøres, men det vurderes, at dette modsvares af besparelser til fx oplæring af ansatte.

Fængslets ledelse vurderer, at der er betydelige usikkerheder i forhold til at opgøre mulige omkostningsreduktioner som følge af, at der er skabt konkurrence om opgaverne i JVA Hünfeld. For det første skal det overvejes, hvad sammenligningsgrundlaget er. Som beskrevet tidligere er det i Tyskland næsten umuligt at overføre offentligt varetaget opgaver til den private sektor. Der kan derfor ikke foretages en sammenligning af situationen før og efter udbud.

En anden mulighed for at opgøre effekterne er at sammenligne omkostningerne efter, at der er skabt konkurrence om opgaven, med de omkostninger der er, når opgaven varetages af myndighederne – altså sammenligne med et offentligt fængsel. Dette er forsøgt af forskere på Fachhochschule Fulda, hvor omkostningerne i JVA Kassel blev sammenlignet med JVA Darmstadt. Forskerne kom til den konklusion, at det var umuligt at sammenligne omkostningsstrukturen i de to fængsler pga. forskelle i størrelse, tilgang, typer af indsatte, sikkerhedsniveau, afskrivninger m.m.

Den sidste mulighed for sammenligning er at sammenligne omkostninger med en hypotetisk situation, hvor opgaverne i fængslet varetages af myndighederne selv. Mens omkostninger til private leverandører forholdsvis nemt kan opgøres, er omkostningerne til offentlig varetagelse sværere at opgøre. De direkte omkostninger til personale kan opgøres, men der er ingen faste regler for, hvordan de indirekte omkostninger (overheadomkostninger) skal opgøres. Delstaten Hessen regner med 15 pct. af de direkte omkostninger i overhead, hvorimod der på nationalt niveau regnes med 30 pct. En anden usikkerhed er i forhold til afgifter (Mehrwertsteuer). Der er ingen klar regel for, hvordan afgifter skal inddrages.

Med disse forbehold in mente blev der før opgaven blev sendt i udbud foretaget en hypotetisk omkostningsberegning af omkostninger ved, at myndighederne selv skulle varetages opgaven. Der blev foretaget en konservativ beregning. De bydende leverandører blev derefter sammenholdt med denne beregning. Resultatet af beregningen var, at Steeps tilbud ville give årlige besparelser i driftsomkostningerne på 5,6 mio. kr. sammenlignet med en løsning uden konkurrence.

Der sættes dog spørgsmålstegn ved, om det er muligt at opgøre besparelserne på denne måde, både af fængselsledelsen og ledelsen i Steep.

I den første udbudsproces blev der anvendt eksterne konsulenter for omkring 1,5 mio. kr. Omkostningerne i form af tidsforbrug hos myndighederne kan ikke opgøres. Det vurderes dog, at de interne omkostninger, som myndighederne har brugt på før og under udbudsprocessen, modsvares af sparede omkostninger som følge af, at en privat leverandør overtog opgaven. Dette skyldes fx sparede omkostninger til oplæring af offentlige medarbejdere.

⁸⁰ Omregnet til danske kroner. Kilde: Danmarks Nationalbank, gennemsnitlig valutakurs 2011. Anvendt valutakurs 7,45 kr. pr. euro.

Organisatoriske effekter

Der har fra fængslets opførelse været skabt konkurrence om opgaverne, og der har derfor ikke fundet virksomhedsoverdragelse sted. Som tidligere beskrevet er det endvidere ikke muligt at foretage virksomhedsoverdragelse fra offentligt til privat regi i Tyskland. Der er derfor ikke opgjort egentlige organisatoriske effekter.

Der er dog to forhold, hvor de interviewede fra fængslets ledelse sammenligner med offentlige fængsler, hvor der ikke er skabt konkurrence om opgaven: Produktionsvirksomheden i fængslet foregår i to-skiftehold for de indsatte. Dette ville ikke være muligt, såfremt opgaven blev varetaget af offentligt ansatte, pga. manglende fleksibilitet i deres arbejdstider. På grund af systemet med skiftehold er der en beskæftigelsesrate på 80 pct., hvilket er på eller over gennemsnittet i Hessen. To-skifteholds-systemet nævnes som en væsentlig forklaring på, at profitten fra produktionsvirksomheden er høj.

Der er stort set ingen udskiftning i personalet hos den private leverandør i JVA Hünfeld. Dette kan ses som en identifikation på høj personaletilfredshed, men det har ikke været muligt at kvalificere dette.

Kvalitetsmæssige effekter

- » Kvaliteten i opgaveløsningen menes at være højere ved privat opgavevaretagelse end ved offentlig opgavevaretagelse. Dette begrundes særligt med, at den private leverandør har mere fleksible ordninger med de ansatte, og at den private leverandør derfor kan erstatte ansatte og derigennem opretholde kvalitetsniveauet. Desuden besidder de privatansatte et højere kompetenceniveau end de offentligt ansatte, hvilket menes at afspejles i kvaliteten af opgaveløsningen.
- » De største kvalitetsløft menes at være i facilities management, medarbejdernes tekniske kompetencer og i sportstilbud til de indsatte.

Kvalitet

Fængslets ledelse vurderer, at kvaliteten af de opgaver, som der er skabt konkurrence om, er højere end i offentlige fængsler. Det er fastlagt i kontrakten, at leverandøren som minimum skal matche det kvalitets- og serviceniveau og antal ansatte som findes i de offentlige fængsler. Men den private leverandør kan reagere mere fleksibelt på personaleafgang eller svingninger i efterspørgslen. De er tvunget til dette, da de ellers risikerer kontraktmæssige konsekvenser. Dette er ikke tilfældet i de offentlige fængsler. Derfor leverer den private leverandør en kvalitet, som de offentlige fængsler ikke gør på grund af manglende fleksibilitet.

Kvalifikationer for de ansatte i JVA Hünfeld er generelt højere end hos de, der varetager tilsvarende opgaver i offentlige fængsler. Dette bekræftes af den offentlige fængselsledelse i JVA Hünfeld.

Inden for sundhedsområdet nævnes det, at sygeplejerskerne i Hünfeld er eksaminerede, mens de i offentlige fængsler ofte kun har et kursus (Sanitætslehrgang).

De største kvalitetsforskelle findes inden for facilities management, de tekniske kompetencer hos de ansatte og udbuddet af sportstilbud.

Brugertilfredshed

Der er ingen undersøgelser af de indsatte tilfredshed med den private leverandør. Fængselsledelsen begrundes dette med den indstilling, som findes hos visse indsatte, hvor der er en generel modstand mod private leverandører. Det har ikke været muligt at fastslå, hvorfor denne utilfredshed er opstået.

Innovative effekter

- » Innovative forslag var en del af udbudsprocessen.
- » Der skabes ikke innovation fra myndighedernes eller fængselsledelsens side i opgaveløsningen grundet det høje detaljeringsniveau i kontrakten, som besværliggør ændringer.
- » Innovation i opgaveløsningen i forhold kantinedriften menes at resultere i årlige besparelser på rundt regnet 135.000 euro svarende til ca. 930.000 kr.⁸¹

Innovation

Under den første udbudsproces blev der foretaget en række innovative forslag i forhold til organiseringen af opgaverne. Disse blev en del af kontrakten. En innovativ løsning inden for kantinedriften vurderes at give årlige besparelser på godt 900.000 kr.

Der skabes ikke innovation fra myndighedernes eller fængselsledelsens side i opgaveløsningen grundet det høje detaljeringsniveau i kontrakten, som besværliggør ændringer. Det betyder, at hvis der skal ske ændringer, så kræver det en længere proces, da ændringerne for fordelingen af ansvarsområderne eller i tilgangen til opgaveløsningen skal tilrettes og indskrives i kontrakten.

Det vurderes, at mulighederne for løn efter resultater og forfremmelse af særligt gode medarbejdere fremmer effektiv og innovativ løsninger blandt medarbejderne.

Erfaringer omkring samarbejde

Samarbejdet mellem fængselsledelsen og den private leverandør opfattes positivt fra begge sider. Den private leverandør og dennes medarbejdere prøver at integrere dem selv i den organisatoriske struktur i fængslet. De ledende medarbejdere inden for hvert område hos den private leverandør deltager i møder med fængselsledelsen. Eventuelle problemer indberettes til den private leverandørs driftsleder, som håndterer dem.

Erfaringer omkring kontraktstyring

- » Kontraktstyringen er i praksis mere kompleks, når en privat leverandør står for en del af opgavevaretagelsen, end det typisk er tilfældet, når opgaverne udelukkende varetages af myndigheden selv.
- » Kontraktstyring og opfølgning er fastlagt i kontrakten mellem den private leverandør og fængselsmyndigheden. I forbindelse med det nye udbud overgår kontrolopgaven fra fængselsadministrationen til en kontroller. Omkostningerne til kontraktstyring, som allerede var høje i sammenligning med komplet offentlig opgavevaretagelse, hvor der ofte ikke er systematisk styring og derfor ikke afsæt øremærkede ressourcer til styring og opfølgning, forventes at blive endnu højere med den nye kontroller.

⁸¹ Omregnet til danske kroner. Kilde: Danmarks Nationalbank, gennemsnitlig valutakurs 2011. Anvendt valutakurs 7,45 kr. pr. euro.

Det er fængselsledelsen, som står for styring og kontrol af den private leverandør. Ministeriet bliver kun involveret, hvis der skulle opstå problemer, som ikke kan løses af fængselsledelsen. Dette er endnu ikke sket.

Det vurderes, at styringen og kontrollen af et fængsel, hvor der er skabt konkurrence om visse opgaver, er mere kompliceret end det i praksis typisk er tilfældet i de fængsler, hvor opgaverne varetages af myndigheden selv. Opfølgning på de krav, der er specificeret i kontrakten, kræver væsentlige ressourcer. I den første kontrakt har fængselsledelsen varetaget denne opfølgning, men med den nye kontrakt vil der blive ansat en kontrakt-controller, som vil varetage denne opgave. Da der ikke er ansat tilsvarende controllere i de offentligt drevne fængsler, vil omkostningerne hertil derfor være større i JVA Hünfeld.

En ændring i den nye kontakt i forhold til den forrige, som relaterer sig til ansættelsen af en controller, er at der inkluderes flere indikatorer (Qualitätskennzahlen) end tidligere. Med disse monitoreres hver enkelt af de opgaver, som der er skabt konkurrence om.

I den tidligere kontrakt var der et system, der straffede dårlige resultater (Malussystem). I den nye kontrakt bliver denne proces mere effektiv. Selvom justitsministeriet i Hessen ikke er interesseret i at bruge kontraktlige sanktioner, medmindre det er strengt nødvendigt, er dette nu muligt. Der er dog et ønske om at løse mulige problemer i dialog. Sanktionerne begynder ved 500 euro og er derfor mere symbolske end økonomiske incitament.

Den private leverandør har det fulde ansvar for sit personale i forhold til at fyre, hyre og omstrukturere. Fængselsledelsen har ansvaret for at sikkerhedsmæssige forhold bliver overholdt. Fængselsledelsen har mulighed for at udelukke en privat ansat, såfremt denne ikke overholder de sikkerhedsmæssige krav.

Case: JVA Kassel II - Tyskland

Introduktion

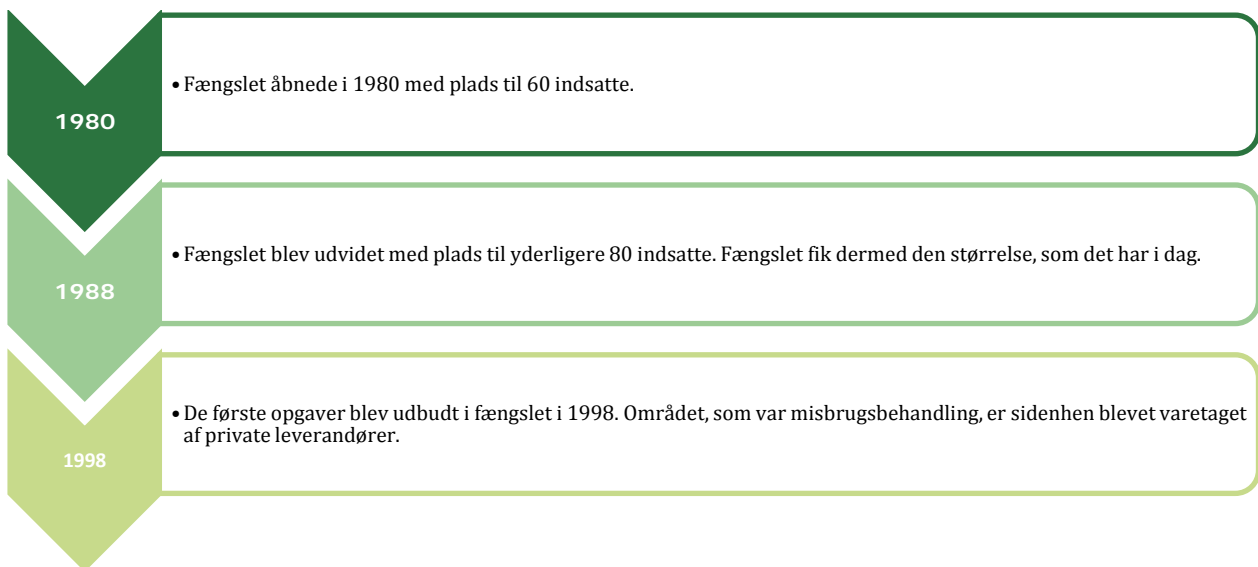
JVA Kassel II er den eneste socio-terapeutiske facilitet i Hessen. Et socio-terapeutisk fængsel bruger forskellige socio-terapeutiske metoder overfor de indsatte. Brugen heraf er fastsat ved lov (HStVollzG, Hessisches Strafvollzugsgesetz).

Socio-terapeutisk behandling er ikke et generelt instrument mod kriminalitet, men er egnet til indsatte uden visse forudsætninger. De socio-terapeutiske fængsler er især ansvarlige for behandling af sexkriminelle og andre voldelige kriminelle (§12 HStVollzG). Mere konkret er det behandling af sexkriminelle med over 2 års straf og voldsdømte, hvis det vurderes, at det er meningsfuldt.

Der er 140 indsatte i JVA Kassel II – heraf 60 pct. sexkriminelle og 30 pct. voldsdømte. 16 indsatte er livtidsdømte. De indsatte bor i bofællesskaber og kan frit bevæge sig rundt inden for fængslet i løbet af dagen.

Nedenstående figur indeholder nogle af de vigtigste årlige begivenheder og udviklinger siden JVA Kassel II åbnede.

Figur 5: Væsentlige årlige begivenheder og udviklinger



I JVA Kassel II anvendes private leverandører til opgaver indenfor misbrugsbehandling, jobtræning, økonomisk rådgivning, de indsattes indkøb og enkelte fritidsaktiviteter. Kassel II udgør et eksempel på, at det er muligt at skabe konkurrence om nogle få opgaver, uden at det skal være hele fængselsdriften, som skal varetages af private leverandører. I alt varetages 5 pct. af opgaverne af private leverandører i JVA Kassel II.

Data og tilgang

Opgavefokus

Casebeskrivelsen berører nedenstående områder:

- » Misbrugsbehandling
- » Arbejdsmæssig beskæftigelse og erhvervsrettet uddannelse.

I casen undersøges to områder: Et område hvor der er blevet skabt konkurrence om opgaverne (misbrugsbehandling), og et område hvor opgaverne er tildelt en privat leverandør uden udbud (jobtræning). I begge tilfælde eksisterer ikke en førsituation til sammenligning af effekter. Dette skyldes, at den private varetagelse af opgaverne kun kan ske på nye eller ændrede områder, jf. tysk lovgivning.

Nedenfor følger en kort uddybning af hvert område.

Misbrugsbehandling

Misbrugsbehandlingen består af:

- » Eksplorative samtaler med de indsatte i samarbejde med socialmyndigheden (f.eks. personlige samtaler, casestudier, diagnose, forslag til behandling)
- » Behandling (intern behandling og motivering til at gennemgå misbrugsbehandling)
- » Behandling af misbrug i fængslet og i beskyttende boliger
- » Delvis supervision af løsladte.

Arbejdsmæssig beskæftigelse og erhvervsrettet uddannelse

Følgende beskæftigelse tilbydes til de indsatte:

- » Maling og udsmykning af bygninger og ejendomme
- » Maling og indretning
- » Industriel rengøring (delvis kvalificering)
- » Installering af elektrisk maskineri
- » Maling og overfladebehandling
- » Maskinoperatør (fokus på metal)
- » Grundlæggende metaluddannelse
- » Møbel-, køkken- og flytteservice
- » Svejsning.

Arbejdstræningen udføres af offentligt ansatte og instruktører fra den private leverandør (BWB). Den tilhørende erhvervsrettede uddannelse udføres enten af instruktørerne fra BWB eller timebetalte instruktører udefra. Hvis den indsatte ønsker at beskæftige sig med et område, som ikke udbydes af Kassel II, forsøger BWB at flytte den indsatte til et fængsel, hvor dette udbydes.

Interviews

Der er foretaget følgende interview:

- » Repræsentanter fra justitsministeriet i Hessen
 - » Fængselsledelsen i JVA Kassel II
 - » Ledelsen for misbrugsbehandlingen (Diakonisches Werk Kassel)
 - » Manager og controller fra BWB
-

Misbrugsbehandling

I de følgende afsnit beskrives, hvordan udbudsprocessen på området omkring misbrugsbehandling har været, samt hvilke effekter der er opnået ved at skabe konkurrence om opgaverne.

Udbudsprocessen

Før misbrugsbehandlingen blev varetaget af private leverandører, blev opgaven varetaget af de sociale myndigheder eller af frivillige organisationer. Behovet for misbrugsbehandling steg i løbet af 1990'erne, og på den baggrund besluttede det regionale justitsministerium i Hessen, at opgaven fremover skulle varetages af private leverandører i besiddelse af de rette kvalifikationer til at løfte opgaven.

Formålet med at tildele opgavevaretagelsen til private leverandører var et ønske om, at opgaven skulle varetages af professionelle på området. Man ønskede at professionalisere tilbuddet til de indsatte, uden at ansætte offentligt ansatte til opgaven. Alternativet med offentligt ansatte til opgaven blev fravalgt pga. fleksibilitets- og omkostningsårsager.

De væsentligste argumenter for tildeling til en privat leverandør var således fleksibilitets- og kvalitetseffekter. Ministeriet ønskede en leverandør, som allerede opererede indenfor misbrugsbehandling udenfor fængslerne, da der var en forventning om, at omkostningerne til opkvalificering til at varetage opgaverne i fængslet ville være mindre på denne måde. Desuden forventede ministeriet, at en privat leverandør ville være mere fleksibel i forhold til at indrette sig efter behovet for misbrugsbehandling, end myndigheden selv ville være. En anden væsentlig begrundelse var, at en ekstern behandler vil være i stand til at fortsætte behandlingen efter løsladelse med et eksisterende lokalt netværk.

Til trods for synlige fordele var fængslet ikke parat til at tildele hele misbrugsbehandlingen til private leverandører. For det første var det ikke muligt at finde en privat leverandør med eksisterende viden om de særlige forhold og udfordringer, der er ved misbrugsbehandling i fængsler. For det andet er der et konstant behov for at tilpasse servicen til ændrende behov. Det blev ikke vurderet, at en privat leverandør bundet af kontraktuelle forhold ville være i stand til at foretage sådanne tilpasninger løbende. Kontrakten binder således den private til at udføre de opgaver, som kontrakten omfatter.

Opgavens indhold var allerede specificeret, og derfor valgte det regionale justitsministerium at foretage en markedsundersøgelse forud for udbud af opgaven. Da et af tildelingskriterierne var et eksisterende lokalt netværk, blev udbuddene gennemført individuelt for hvert enkelt fængsel i delstaten.

Fængslet kontaktede alle potentielle lokale leverandører, som blev bedt om at afgive tilbud, såfremt opgaven havde interesse. De kontaktede virksomheder var non-profit virksomheder indenfor det sociale område. Fængslets gennemførte udbud uden hjælp fra eksterne rådgivere.

En lokal velgørende organisation ved navn *Diakonisches Werk Kassel* blev valgt som leverandør i 1998. Begrundelser for valget var et godt eksisterende lokalt netværk udenfor fængslet samt gode referencer.

Kontrakten

Der blev indgået kontrakt om et antal rådgivningstimer. I starten af kontraktperioden var det ugentlige antal timer 10 timer, men antallet steg til 19,5 timer per uge indenfor kort tid.

Kontrakten løber i et år og bliver automatisk forlænget, såfremt ingen af parterne opsiger kontrakten. Budgettet forhandles dog med fængslet årligt. I 2011 var det årlige budget på knap 250.000 kr.

Økonomiske effekter

De økonomiske effekter, som følger af, at opgaven har været i udbud, kan ikke opgøres, da opgaven har ændret væsentlig karakter, siden den blev løst i offentlig varetagelse. Det er ikke opgjort, hvad opgaveløsningen ville koste med offentlig varetagelse.

Budgettet for 2011 beløb sig til knap 250.000 kr. Dette er de eneste omkostninger forbundet med misbrugsbehandling i fængslet.

Det har ikke været muligt at opgøre transaktionsomkostningerne ved udbud, da omkostningerne hertil var internt tidsforbrug i myndigheden.

Medarbejderforhold

Der er ikke som sådan forskelle i medarbejderforholdene mellem de private og offentlige ansatte. Medarbejdernes lønniveau er desuden ensartet.

Medarbejderne ved den private leverandør deltager i kurser for at opkvalificere deres evne og målrette behandlingen til den særlige kontekst og de særlige krav, som behandling af indsatte kræver.

Samarbejdet mellem de offentlige og private ansatte beskrives som godt. Fængslets ledelse er involveret i ansættelse af de private ansatte medarbejdere såvel som de offentlige ansatte.

De privatansattes tilfredshed måles ikke og kan derfor ikke sammenlignes med de offentlige ansatte.

Kvalitet

Eftersom de indsatte ikke blev tilbudt professional misbrugsbehandling før privat varetagelse, menes der at være sket et væsentligt kvalitetsløft i opgaveløsningen. Behandlerne ved den private leverandør er erfarne og har et godt lokalt netværk uden for fængslet. Desuden er antallet af timer afsat til misbrugsbehandling steget fra 10 timer om ugen til 19,5 timer om ugen. Desuden følges op på behandlingen efter afsoning, da den private leverandør også opererer udenfor fængslet. Medarbejdernes kompetencer opkvalificeres løbende.

Inden for området misbrugsbehandling har den private leverandør desuden kunnet bidrage med erfaringer med henblik på at gøre arbejdsgangene mere fleksible.

Samarbejde

Fængslets ledelse påpeger, at der er risiko for, at der opstår konflikter mellem de privatansatte og offentligt ansatte pga. forskellige regler om fortrolighed. Den private leverandør ønsker at opretholde fortroligheden mellem medarbejdere og indsatte til enhver tid, men myndigheden insisterer på, at den private leverandør må bryde fortroligheden, såfremt der vurderes at være en potentiel risiko ved at overholde den. Dette har dog ikke givet anledning til konflikt på nuværende tidspunkt.

Kontraktstyring

Kontraktstyringen foretages af fængslet, som har direkte interaktion med den private leverandør. Sådan har det ikke altid været. Førhen var der en kontrolgruppe, som fængslet var i dialog om ang. kontrakten og opfølgning. Fængslet og den private leverandør var således ikke direkte i kontakt med hinanden om kontrakten.

Kvaliteten af den private leverandørs arbejde vurderes via feedback fra fangerne og de offentligt ansatte. Desuden gennemgås centrale tal for opgaveløsningen, såsom antal samtaler. Dette gøres hver sjette måned.

Fængslets ledelse vurderer, at fængslets administration anvender ca. 10 pct. af deres tid på kontraktstyring.

Fængslets administration har ikke mulighed for at give bod i tilfælde af misligholdelse af kontrakten. Derimod kan kontrakten ophæves.

Arbejds­mæssig beskæftigelse og erhvervsrettet uddannelse

I afsnittet herunder gennemgås de effekter, som er opnået indenfor opgaverne omkring arbejds­mæssig beskæftigelse samt uddannelse.

Tildelingsprocessen

I perioden før beskæftigelse og uddannelse blev varetaget af private leverandører, blev opgaven varetaget af myndigheden. Omfanget af tilbud til de indsatte var dog mindre i perioden med offentlig varetagelse, og den offentlige og den private varetagelse af opgaverne herom kan derfor ikke direkte sammenlignes.

Hovedårsagen bag beslutningen om at lade private leverandører stå for opgaven var muligheden for at modtage tilskud (Förder­gelder) fra den tyske arbejdsmarkedsstyrelse (Arbeitsagentur). Det var ikke muligt at modtage sådanne tilskud, så længe myndigheden varetog opgaven. Økonomi var således en væsentlig drivkraft bag beslutningen. Derudover var der forventninger om, at en privat leverandør kunne være mere fleksibel i tilbuddene til de indsatte og således bedre matche eksisterende behov.

Den arbejds­mæssige beskæftigelse og erhvervsrettede uddannelse har ikke været i udbud, men blev tildelt direkte til BWB i 1980. Der har således ikke været konkurrence om opgaven.

Kontrakten

Kontrakten er relativ generel. Kun antallet af ansatte og det samlede budget er angivet.

Økonomiske effekter

Den oprindelige årsag bag tildelingen af opgaven til en privat leverandør, som var at sikre tilskud til opgaveløsningen, er stadig gældende i dag. BWB finansierer opgavevaretagelsen gennem nationale og europæiske (ESF - Europäischer Sozialfonds) tilskud. BWB er selv ansvarlig for at søge om tilskud. Alle tilskud går til arbejds­mæssig beskæftigelse eller erhvervsrettet uddannelse.

En del af omkostningerne (20 pct.) til jobtræning er finansieret af fonde og kan derfor ses som en besparelse for fængselsmyndigheden.

Det årlige budget for BWB er rundt regnet 7,5 mio. kr. for fem fængsler i delstaten Hessen. Heraf tilfalder ca. en fjerdedel svarende til knap 2 mio. kr. til Kassel II. Ud af dette budget stammer 80 pct. af fra nationale tilskud og 20 pct. fra europæiske tilskud. Det nationale budget forhandles med det regionale justitsministerium hvert år, og budgettet må anvendes frit indenfor området. Det europæiske budget skal derimod anvendes indenfor særlige tilbud, specifikt til beskæftigelse indenfor installering af elektrisk maskineri samt til maling og overfladebehandling.

De 20 pct. af budgettet, som tildeles af ESF, kan anses som en besparelse ved, at opgaven varetages af private leverandører, da dette tilskud ikke kunne opnås med offentlig varetagelse af opgaven.

Medarbejderforhold

Denne model, hvor opgaverne indenfor arbejds­mæssig beskæftigelse og erhvervsrettet uddannelse varetages af et miks af private og offentlige ansatte, har eksisteret i alt den tid, hvor opgaverne er blevet tilbudt til de indsatte. Den private leverandør anses dog som den ansvar-

lige for servicen til de indsatte – til trods for, at der i øjeblikket er 10 offentlige ansatte og fire private ansatte medarbejdere til at varetage misbrugsbehandling.

Der er en opdeling i arbejdsopgaverne, hvor de offentlige ansatte primært er instruktører i alle jobkvalifikationer, og hvor de private ansatte har særligt fokus på at opkvalificere de indsatte på områder, som efterspørges i det nuværende jobmarked.

Fængslet stiller alle faciliteter til rådighed til kurserne, og den private leverandør afholder omkostninger til forbrugsartikler og løn til de ansatte såvel som de indsatte.

De private ansatte tjener gennemsnitligt mindre end de offentlige ansatte.

Medarbejderne ved den private leverandør deltager i kurser for at opkvalificere deres evne og målrette beskæftigelse og uddannelse til den særlige kontekst og de særlige krav, som kræves i et fængsel. Fængslets ledelse er involveret i ansættelse af de privatansatte medarbejdere såvel som de offentligt ansatte.

De privatansattes tilfredshed måles ikke og kan derfor ikke sammenlignes med de offentlige ansatte.

Kvalitet

Omfanget af tilbuddene til de indsatte er blevet væsentligt forøget, og af denne årsag finder de interviewede fra fængslets ledelse, at kvaliteten er steget. Desuden menes også tilskuddene fra ESF at være med til at give et kvalitetsløft, da opgaverne er blevet udvidet hermed. Desuden mener de interviewede fra fængslets ledelse, at den private leverandør er mere fleksibel og har mulighed for at tilpasse tilbuddene efter behov.

Samarbejde

Den private leverandør deltager i årlige strategimøder med det regionale justitsministerium. Her drøftes regnskabet og budgettet for det kommende år. Ligeledes diskuteres ansættelser i såvel privat som offentligt regi.

Den private leverandør er godt integreret i fængslets organisation, hvilket menes at skyldes det langvarige samarbejde.

Kontraktstyring

Kvaliteten af den private leverandørs arbejde måles med et behandlingskontrolværktøj (Behandlingscontrolling BCon). Det regionale justitsministerium kan løbende se centrale tal for opgaveløsningen såsom omkostninger, deltagere på kurser, resultater og certificeringer.

Fængslets ledelse vurderer, at fængslets administration anvender ca. 10 pct. af deres tid på kontraktstyring.

Fængslets administration har ikke mulighed for at give bod i tilfælde af misligholdelse af kontrakten. Derimod kan kontrakten ophæves.

Case: Detentiecentrum Rotterdam - Holland

Introduktion

DC (Detentiecentrum) Rotterdam er et tilbageholdelsescenter for udlændige, som venter på hjemsendelse. Det kan være udlændinge uden gyldig opholdstilladelse, udlændinge som er afvist ved grænsen, men som ikke umiddelbart kan hjemsendes eller straffes som fx narkotikasmuglere. Først afsones en evt. straf i et regulært fængsel og herefter overføres vedkommende til et center som DC Rotterdam forud for hjemsendelse⁸². Da de indsatte som hovedregel er illegale indvandrere og ikke som sådan er dømt, er de fleste i forvaring i tilbageholdelsescenteret på baggrund af en foranstaltning fra den Hollandske minister for sikkerhed og retfærdighed (minister van Veiligheid en Justitie), og ikke på baggrund af en beslutning fra domstolen. De opholder sig i tilbageholdelsescenteret for at være parate til afrejse, når denne måtte finde sted.

Tilbageholdelsescenteret DC Rotterdam er det første tilbageholdelsescenter i Holland, der er bygget som led i et offentligt-privat partnerskab, og hvor opgaver om facility management er inkluderet i kontrakten. Det består fysisk af en hovedbygning og ti opholdsafdelinger for illegale udenlandske statsborgere. Der er 320 celler med plads til maksimalt 640 arrestanter.

Tilbageholdelsescentre og udvisningscentre rangerer under Afdelingen for Specielle Faciliteter (DBV, Directie Bijzondere Voorzieningen). I 2012 estimerer den hollandske Kriminalforsorg, at udgiften til DC Rotterdam og andre tilbageholdelsescentre vil være på godt 850 mio. kr. I 2011 var der i alt 840 ansatte i DBV. Centre under DBV omfatter både tilbageholdelsescentre og udvisningscentre. Disse kan i en vis udstrækning sammenlignes med den danske Kriminalforsorgs enhed Ellebæk for frihedsberøvede asylansøgere.

Nedenstående figur indeholder nogle af de vigtigste årlige begivenheder og udviklinger, siden opgaver om opførelse og drift af DC Rotterdam blev udbudt.

⁸² <http://www.dji.nl/Onderwerpen/Vreemdelingen-in-bewaring/Index.aspx>

Figur 6: Væsentlige årlige begivenheder og udviklinger



Tilgang og data

Opgavefokus

I casen er der fokus på to områder:

- » Facilities management
- » Sikkerhed

I forbindelse med casestudiet af, hvilket område der er skabt konkurrence om, er der fokuseret dels på facilities management-delen af OPP-kontrakten, og dels på sikkerhedsvagter, da der har været et separat udbud om dette. OPP kontrakten indeholder design, bygning, finansiering, vedligeholdelse og drift.

Dette betyder, at der ikke eksisterer en førsituation, som kan bruges til at identificere konkurrencemæssige effekter på baggrund af. Offentlig og privat varetagelse sammenlignes i stedet for.

Interviews

I forbindelse med casen om DC Rotterdam (DCR) blev følgende fagpersoner interviewet:

- » Chef for Afdelingen for Specielle Faciliteter (DVB)
- » Koordinator Afdelingen for Specielle Faciliteter (DVB)
- » Facilities Manager DCR, Strukton
- » Service Manager DCR, Balast Nedam
- » Direktør for DCR
- » Business controller og kontraktmanager DRC

Øvrigt materiale

Det har i interviewsituationen og i efterfølgende gentagne forespørgsler pr. e-mail og telefon ikke været muligt at få udleveret detaljeret information omkring kontraktens grundlag, og det har heller ikke været muligt at få indsigt i budgetter og økonomiske konsekvenser. Det skyldes, at både DCR og den hollandske kriminalforsorg er meget tilbageholdende med at udlevere disse oplysninger.

Kontrakten med G4S er ikke offentlig tilgængelig, og det har dermed ikke været muligt at indhente detaljeret information om det separate udbud omkring sikkerhed. Casebeskrivelsen er baseret på ovennævnte interviews samt relevante rapporter og relevant journalistisk materiale.

Facilities management

Udbudsprocessen

I 2005 udførte Finansministeriet en analyse af, hvorvidt en kontrakt om offentlig-privat samarbejde omkring DC Rotterdam ville give merværdi via en OPP-kontrakt. Det blev vurderet, at et udbud af OPP-kontrakten kunne give 12,5 til 15 pct. effektivitetsgevinst sammenlignet med en ordinær offentlig løsning.⁸³ Derfor kom byggeriet i udbud.

Arbejdet med udarbejdelsen af OPP-udbuddet tog i alt 5 år, hvor 12 embedsmænd, seks fra hhv. Statens Bygningsstyrelse og seks fra den hollandske kriminalforsorg, stod for udarbejdelsen af kravspecifikationerne til udbuddet. I forberedelsesprocessen til udbudsrunderen var der ud over embedsmænd også eksterne eksperter, som bidrog til kravspecifikationen. Kriminalforsorgen påpeger, at der i løbet af de første to år primært blev arbejdet med kravspecifikationerne. Derefter blev diskussionerne med det vindende konsortium omkring indretningen af centret påbegyndt.

Boks 1 Fakta om OPP- kontrakten

- » 25 års kontrakt
- » Samlet kontraktsum 745 millioner kroner
- » 1300 siders kravspecifikationer.
- » Efter 25 år er det Statens Bygningsstyrelse, som ejer bygningen.

Udbuddet om byggeriet og vedligeholdelsen af tilbageholdelsescentret fulgte den offentlige indkøbsproces, der minder om dialogbaseret udbud. Formålet med denne form for offentlige indkøb er at give parterne mulighed for at medtage innovative løsninger i forslaget og at have en dialog med kunden om forslaget.

Først blev udvalgt tre tilbudsgivere, som udbudsgiverne gik i yderligere dialog med. Derefter blev der truffet afgørelse om hvem af de tre parter, der skulle indgå en endelig aftale med.

⁸³ Voortgangsrapportage, Finansministeriet 2006.

Tabel 4: Udbudsprocessen

Tidspunkt	Aktivitet
Slutningen af 2006	Første udbudsrunde
Januar 2008	Indgåelse af kontrakt med tilbudsgiver
Maj 2008	Fastlæggelse af de økonomiske rammer
Primo 2009	Opstart på byggeriet
Juni 2010	Afslutning

Vinderne af udbuddet var et konsortium af fem virksomheder. Konsortiet bestod af; Ingeniør- og konstruktionsfirmaerne Ballast Nedam, Strukton og Smits van Burgst, EGM Architecten arkitektbureau og ISS Facility Services.

Konsortiet fremsendte et forslag om at udføre opgaven med et budget på 745 millioner kroner over en 25 års periode. Kontrakten omfatter både driften af og bygningen af det nye tilbageholdelsescenter med 320 celler, der kan rumme op til 640 indsatte. Samtlige celler kan således rumme to personer, men ikke alle celler anvendes til to personer⁸⁴. Der skelnes i fængslet mellem den maksimale kapacitet, som er 640 indsatte, og den påkrævede kapacitet, som er 608 indsatte. Dette betyder, at tilbageholdelsescenteret kun kan påkræves at huse 608 indsatte selvom, der er plads til flere. Projektet omfatter ligeledes tilhørende administrative faciliteter, med plads til ca. 95 kontorpladser, 210 parkeringspladser, og 50 parkeringspladser til cykler, scootere og motorcykler⁸⁵. Udover at designe, bygge og finansiere tilbageholdelsescenteret er konsortiet også ansvarlig for vedligeholdelsen og andre facilities management opgaver, herunder madordningen⁸⁶. Det private konsortium har ikke ansvar for de øvrige opgaver fængslet⁸⁷.

Udover at facilities management varetages af konsortiet, varetages også en del af sikkerhedsopgaven i fængslet af den private aktør, G4S. Der var separat udbud om dette (mere herom senere). Aftalen med G4S er ikke kun gældende for DC Rotterdam, men for alle tilbageholdelsescentre i Holland.

Figuren herunder illustrerer forløbet for udbudsprocesserne. Heraf fremgår det hvilke forskellige aktører, der er involveret. Ligeledes er det optegnet, at der har været ét udbud af byggeriet (OPP kontrakten) og et andet separat udbud om sikkerhedsopgaverne i fængslet.

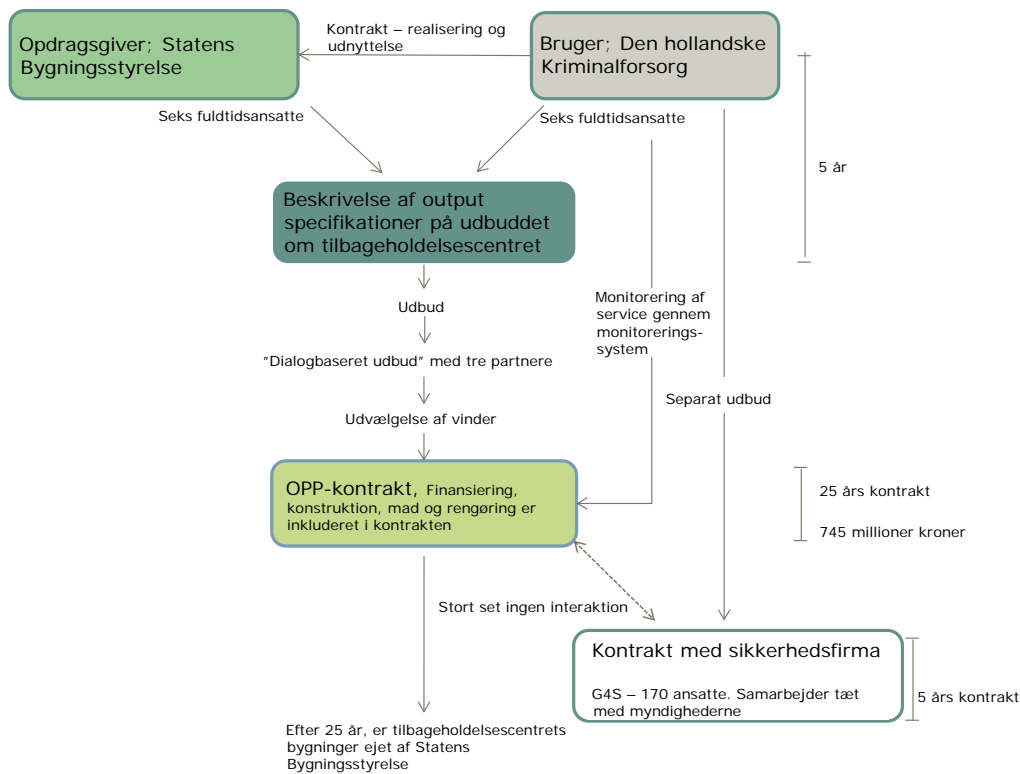
⁸⁴ IST rapport 2012. Holland har en relativ ny politik omkring flere personer i en celle.

⁸⁵ Press Release DC-16, March 12th 2008.

⁸⁶ DJI Annual Plan 2012.

⁸⁷ Parliamentary questions June 18 2009.

Figur 7: Udbudsprocessen for DC Rotterdam



Konsortiet blev valgt som leverandør på byggeriet og vedligeholdelsen af DC Rotterdam. Bag valget lå en vurdering af, at konsortiet havde afgivet det økonomiske mest fordelagtige tilbud.

Den hollandske kriminalforsorg påpeger, at en vigtig erfaring fra udbudsprocessen er, at man som offentlig udbyder skal være helt klar over, hvad det er for opgaver, man vil have løst, og beskrive de ønskede funktioner frem for specifikationer af selve opgaveløsningen. Kriminalforsorgen fremhæver, at udbudsprocessen har været med til at udfordre markedet, og overordnet at der er skabt innovative løsninger, som ikke umiddelbart ville være mulige, hvis det ikke havde været skabt konkurrence på området.

Den hollandske kriminalforsorg angiver, at de brugte ressourcer på at få tilbudsgiverne til at forstå, at det handlede om at bygge et tilbageholdelsescenter, og det derfor ikke blot var en almindelig bygning, men at der var nogle faktorer, som man var nødsaget til at tage højde for.

DC16 angiver, at en væsentlig erfaring er, at man skal sætte godt ind i krav til byggeriet. Fx skal man tage højde for, at tilbageholdelsescenteret i drift i alle døgnets timer hele året rundt.

Selvom virksomhederne i konsortiet havde erfaringer med offentlig-privat samarbejde forud for dette samarbejde med den hollandske kriminalforsorg, havde de ingen erfaring med fængelsesvæsenet. Med andre ord har der været opfattelser og arbejdskulturer, som skulle forenes og afstemmes. Konsortiet pointerer også, at det i opstartsfasen med dialog om kontrakten er vigtigt at dokumentere alt og sørge for, at der ikke går viden tabt ved personaleudskiftning.

Økonomiske effekter

Byggeriet og driften af DC Rotterdam er det første, som er blevet til gennem en OPP-kontrakt. Det faktum, at kontrakten løber over 25 år, gør, at det ikke er muligt at få et helt klart og tyde-

ligt billede økonomiske effekter. I stedet uddrages konklusioner fra generelle rapporter på området til at belyse forventninger til effekter.

I 2011 er udarbejdet en rapport for det hollandske sikkerheds- og justitsministeriet, som ser på de økonomiske effekter ved skabe konkurrence om opgaverne på fængselsområdet generelt. Heri indgår driftsomkostninger i fængslerne til personale, bolig, mad og transport. I opgørelse af effekter af at skabe konkurrence om opgaverne medregnes tillægsomkostninger til udarbejdelse, forhandling og monitorering af kontrakten inkl. overhead-omkostninger. Rapporten anslår, at ca. 15 pct. af en kontraktsum er ejendomsomkostninger. Driftsomkostninger udgør således ca. 85 pct. af omkostningerne og heraf er de 19 pct. beregnet som tillægsomkostninger, til udbud, monitorering og overhead.⁸⁸

Den hollandske kriminalforsorg har erfaret, at der ikke har været økonomiske effekter ved at inkludere ansvaret for madordningen i kontrakten for facilities management. Madordningen er en lille del af facilities management opgaverne, og konsortiet kan ikke gøre det billigere end Kriminalforsorgens andre enheder. Derfor har man valgt ikke at inkludere dette i andre DBFMO-kontrakter fremover.

Det er opgjort, at det hollandske Kriminalforsorg og Statens Bygningsstyrelse har brugt mellem 10 og 12 fuldtidsansatte i fem år i forbindelse med udbuddet af OPP-kontrakten. Det har ikke været muligt at fremskaffe andre oplysninger om udbudsomkostningerne.

Derudover er der omkostninger til kontraktstyring. I tilknytning til OPP kontrakten er der løbende afholdt mange møder mellem den hollandske kriminalforsorg og konsortiet, herunder

- » *Daglige driftsmøder*: Ca. 1 times varighed med to deltagere. DC16 og den hollandske kriminalforsorg (via ledelse på DC Rotterdam) har daglige dialoger omkring anmeldelser i monitoreringssystemet.
- » *Ugentlige driftsmøder*: Ca. 2 times varighed med to deltagere⁸⁹. Ugentligt bliver der fulgt op med den hollandske kriminalforsorg omkring de lovede udbedringer.
- » *Månedlige taktiske møder*: Ca. 2,5 times varighed med to til tre deltagere. Hver måned er der taktisk rådføring mellem kontraktmanager fra den hollandske kriminalforsorg, repræsentanter fra konsortiet, driftsleder og driftsdirektør fra DC Rotterdam.
- » *Hver 2. måned beslutningsmøder*: Ca. 1,5 times varighed. Kontraktmanager fra den hollandske kriminalforsorg, repræsentanter fra konsortiet, driftsleder og driftsdirektør DC Rotterdam samt leder for DBV og en repræsentant fra Statens bygningsstyrelse mødes og træffer de nødvendige beslutninger samt fastslår den samlede vision for centret fremadrettet.
- » *Årligt bestyrelsesmøde*: Ca. 3 times varighed. Bestyrelsesmødet afholdes mellem leder samt direktør for DBV, driftsleder DC Rotterdam og øverste projektansvarlige fra Strukton og Ballast Nedam.

Medarbejderforhold

Det har ikke været muligt at udlede organisatoriske effekter på facilities management af, at der er skabt konkurrence om opgaverne, da der ikke foreligger en førsituation til sammenligning. De interviewede har dog fremhævet nogle organisatoriske udfordringer, som er opstået i forbindelse med, at der er skabt konkurrence om opgaverne.

⁸⁸ WODC rapport. Her skal det påpeges, at 19 pct. i tillægsomkostninger er højt sammenlignet med dansk niveau, som Rambøll har undersøgt på forskellige områder i tidligere rapporter for Udbudsrådet.

⁸⁹ Når der afholdes et ugentligt møde falder det daglige møde bort.

I de kvalitative interviews oplyser DC Rotterdam, at der til at starte med var vanskeligheder på "overleveringsstationerne", som er det fysiske område, hvor produkterne overføres fra en tjenesteyder til den anden (fx fødevarer, rengøringsmateriale).

I begyndelsen havde konsortiets ansatte ikke tilladelse til at være på de områder i udvalgte boligenheder af frygt for interaktion med de indsatte i de pågældende boligenheder, dvs. det var besværligt at aflevere selve maden (eller rengøringsartikler) til de indsatte. Nu har konsortiets ansatte tilladelse til at færdes i hele anlægget i arbejdsøjemed.

Ledelsen fra DC Rotterdam samt konsortiet oplyser, at ansatte hos ISS og Strukton har modtaget oplysning og træning i, hvad det vil sige at arbejde i et tilbageholdelsescenter, herunder instruktioner i opførsel ved en evt. alarm. Derudover bærer alle ansatte, både konsortiet, offentlige og G4S i DC Rotterdam, en elektronisk personsøger til at modtage og sende meldinger. Alle underskriver en fortrolighedserklæring og gennemgår en screening, hvilket der er skriftlige krav om i kontrakten.

Kvalitet

De kvalitative effekter, der har været af at skabe konkurrence om opgaverne, er igen umiddelbart lidt svære at vurdere, da det omhandler byggeriet og driften af et helt nyt tilbageholdelsescenter.

Afdelingen for Specielle Faciliteter (DBV) angiver i de kvalitative interviews, at en af de kvalitative effekter har været, at der er bedre service (uden at omkostningerne er dyrere) i tilbageholdelsescentret gennem OPP-kontrakten. Ligeledes fremhæves det, at den åbne og lyse bygning er med til at højne kvaliteten.

I en inspektionsrapport fra 2012 peges der på, at de indsatte værdsætter, at de har adgang til et køkken, samt at der i hver celle er et køleskab og en mikroovn. Derudover har alle 2-personers celler et eget TV.⁹⁰

I de gennemførte interviews er der en klar opfattelse hos den hollandske kriminalforsorg af, at kvaliteten i ydelserne er bedre i kraft af, at det er private aktører, som udfører opgaverne. De oplever, at der er bedre og strammere styring.

En international rapport fra "European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment" fra 2012 beskriver ligeledes, at cellerne i DC Rotterdam er meget veludstyrede og har rigeligt med naturligt lys, samt at den materielle standard generelt er høj.⁹¹

Endnu en kvalitativ effekt er monitoreringssystemet, hvor fejl og mangler registreres. Systemet sikrer en hurtig reaktion fra konsortiets side og derved, at mangler hurtigt bliver udbedret. Det angiver flere parter som værende en medvirkende faktor til, at kvaliteten i tilbageholdelsescentret er højnet i forhold til andre tilbageholdelsescentre.

Innovation

I udbudsprocessen var det muligt for tilbudsgiverne at komme med innovative forslag til OPP-kontrakten. De innovative effekter af at skabe konkurrence om opgaverne, som fremhæves af DC Rotterdam, er, at konsortiet har indført et effektivt indkøbssystem for de indsatte, og at

⁹⁰ IST rapport.

⁹¹ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, landerapport 2012.

modtageværelserne i tilbageholdelsescentres modtageenhed er bedre fungerende. Sidst nævnte fremhæves dog ikke som en innovation af nogle af de interviewede fra DCR.

Ved indsættelse modtager den indsatte 10 euro på en konto, og der indsættes efterfølgende 10 euro pr. uge. Denne konto kan bruges til telefonopkald samt indkøb via det centrale elektroniske indkøbssystem af bl.a. madvarer og cigaretter. Der er terminaler i alle beboelsesenheder, og det indkøbte leveres inden for 48 timer ved første køb og kan derefter bestilles til et fast ugentligt tidspunkt.⁹²

I modtageværelset er der opsat TV, således at der er noget at fordrive tiden med, mens de udvisningsdømte venter på at blive registreret i systemet via en individuel indsættelsessamtale. DC Rotterdam kommenterer i denne sammenhæng, at man i kravspecifikationerne godt kunne have givet endnu mere plads til innovation, for selvom et TV er godt, og venteværelset lever op til kravene om at være både behageligt og robust indrettet, kunne der måske have været endnu bedre løsninger med mere frie rammer.

Kontraktstyring

Opfølgning på samarbejdet mellem Kriminalforsorgen og konsortiet er overordnet reguleret gennem kontrol af udbydere af tjenester i fængslet, hvilket praktisk sker gennem et monitoreringssystem. I systemet registreres alle fejl, mangler eller forhold, der skal udbedres i forhold til bygningerne, det kan fx være varme i de enkelte celler eller klimaanlægget. Desuden afholdes møder mellem fængslet og leverandørerne. Dette er tidligere beskrevet under de økonomiske effekter.

I OPP-kontrakten reguleres sanktionerne ud fra de konkrete fejl og mangler. Konkret er der nedslag i udbetalingerne til leverandøren, hvis der er fejl eller mangler. Beløbet kan variere mellem 7.500 og 75.000 kr. Hvis selve overvågningssystemet er defekt, er sanktionen på 1,5 mio. kroner, da det er igennem monitoreringssystemet, at myndighederne kan sikre sig, at konsortiet lever op til kontrakten.

OPP-kontrakten er det afgørende udgangspunkt for alt samarbejde mellem konsortiet og den hollandske kriminalforsorg. Foreløbig har der været 180 korrektioner (dvs. småændringer) til OPP-kontrakten, siden den blev indgået. Parterne angiver ydermere, at det er vigtigt, at kontrakten er tydelig, men ikke er statisk, da der kan komme smårettelser undervejs.

Sikkerhed

Udbudsprocessen

Sikkerhed og overvågning af bygningen såvel som de indsatte er ikke en del af OPP-kontrakten med konsortiet, og til at starte med var man strikse omkring at forhindre kontakt mellem konsortiet medarbejdere og indsatte for at undgå risiko for ulovlige udvekslinger af fx penge. Dette har dog ændret sig. Ansatte, der står for facilities management fra ISS og Strukton, har nu mulighed for at bevæge sig i områder, hvor det er relevant for dem at være i forbindelse med deres arbejde, og opfattes som interne medarbejdere på lige fod med de offentligt ansatte, men dette krævede en del dialog og afstemning mellem parterne i samarbejdet pointerer DC Rotterdam.

⁹² European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, landerapport 2012.

Den hollandske kriminalforsorg oplyser, at man til dels udbyder opgaven omkring sikkerhed og overvågningen, og her har sikkerhedsfirmaet G4S vundet en 5-årig kontrakt med option for yderligere to år. Kontrakten er en af fire kontrakter, som den hollandske kriminalforsorg har indgået med G4S på fire forskellige tilbageholdelsescentre.

Kontrakten baseres på et samarbejde mellem det offentlige og G4S, hvor hver part varetager ca. halvdelen af opgaven. Planlægningen af opgaveløsningen varetages af de enkelte aktører, og G4S er således frit stillet til at planlægge opgaven.

De resterende driftsopgaver såsom omsorg og fritid varetages fuldt ud af offentligt ansatte, som så at sige købes ind efter behov. Da der er tale om et tilbageholdelsescenter, er der ikke i samme grad som i andre fængsler fokus på reintegration, og de indsatte har ikke krav på arbejde og uddannelse. Alle indsatte har en egen internetkonto og adgang til overvåget og sikret internet med henblik på, at de kan forberede deres hjemrejse.⁹³

Økonomiske effekter

G4S fortæller, at deres personale er billigere end DBVs personale i forhold til at løse opgaven til samme kvalitet, og at det har en økonomisk effekt. Det har dog ikke været muligt at opgøre omfanget heraf. Det nævnes dog, at der er væsentlig færre ledere pr. medarbejdere i G4S end blandt de offentlige vagter. Denne organisationsstruktur er omkostningsbesparende.

Medarbejderforhold og medarbejdertilfredshed

Det offentlige og det private sikkerhedspersonale er organiseret på forskellig vis i DC Rotterdam, men de arbejder tæt sammen og har derfor også næsten lige mange ansatte. På hver vagt søges der at være en ligelig fordeling af offentligt (DBV) og G4S ansatte. Det præcise forhold mellem offentlige og private sikkerhedsvagter i DC Rotterdam er vist i tabel⁹⁴.

Tabel 5: Fordeling mellem sikkerhedspersonalet

G4S	DBV
170 sikkerhedsvagter	130 sikkerhedsvagter
3 teamledere	9 teamledere

De ansatte ser hinanden som kollegaer. De indsatte oplever ingen forskelle i behandlingen og omgangen med de offentligt ansatte og G4S, og det er som ovenfor nævnt kun uniformen, der nævnes som forskel⁹⁵. G4S påpeger, at på de andre centre, hvor de opererer, blev de i starten set lidt som en trussel af de offentligt ansatte, men over tid har dette ændret sig, og man stoler nu på hinanden.

Organisatorisk er de offentlige og private sikkerhedsvagter ansat under forskellige ansættelsesvilkår. G4S fremhæver i de gennemførte interviews, at de offentligt ansatte får højere løn samt har status som tjenestemænd og en større fagforening i ryggen, men at arbejdstiden i G4S er mere fleksibel. G4S arbejder med en model, hvor de hele tiden har personale i reserve, og derfor er der mulighed for med kort varsel at få fridage eller arbejde meget. På den måde er G4S forberedte i tilfælde af, at det skulle være nødvendigt med yderligere personale. De

⁹³ IST rapport.

⁹⁴ Baseret på interview med G4S.

⁹⁵ IST rapport.

interviewede fra G4S fremhæver, at dette ikke er tilfældet i det offentlige. De interviewede fra G4S påpeger desuden, at alle medarbejdere her får mulighed for sommerferie, hvilket ikke kan garanteres i det offentlige.

Der er indgået en aftale om, at man som privatansat i G4S efter tre års ansættelse kan få sin ansættelse overflyttet til det offentlige i stedet, hvis der er mere end 40 ledige stillinger.

Alle sikkerhedsmedarbejdere, både offentlige og G4S, gennemgår ved ansættelse den samme konditionstest med årlig opfølgning, og alle gennemgår samme uddannelse forud for ansættelse. Uddannelsen er varetaget af den hollandske kriminalforsorg og er et kursus, der løber over 7 uger. Uddannelsen er rettet mod tilbageholdelsescentre og udvisningscentre, og den adskiller sig dermed fra den regulære uddannelse til sikkerhedspersonale i fængsler, selvom der er snitflader.

Rent praktisk er der ingen forskel i opgaverne, som de offentlige eller private sikkerhedsvagter udfører, og de har de samme ansvarsområder. Vagterne arbejder på samme skiftehold, og vagter fra begge organisationer indgår i akut-beredskabet, hvis der skulle opstå konflikter i tilbageholdelsescentret.

Den eneste umiddelbare forskel er, at uniformen er forskellig⁹⁶. Det blev nævnt i interview med ledelsen fra DC Rotterdam, at der ved tidspunktet for denne undersøgelse kun var G4S ansatte i portierfunktionen og kun offentligt ansatte i modtageenheden. DC Rotterdam nævner, at der i ordinære fængsler også er private sikkerhedsfolk ansat, men at der ikke er så tæt et samarbejde som i DC Rotterdam, samt at i de ordinære fængsler er de private sikkerhedsfolk alene ansat i ydre sikkerhedsfunktioner. I DC Rotterdam arbejder G4S ansatte side om side med offentligt ansatte, også i kontakten til de indsatte omkring driftsopgaverne.

G4S har lavere registreret sygefravær end de offentlige betjente, og G4S tilskriver dette deres større fokus på forebyggelse samt deres måde at håndtere og rådgive deres medarbejdere.

I 2012 blev lavet en undersøgelse om medarbejdernes tilfredshed. Denne viste, at der ikke er væsentlig forskel mellem tilfredsheden på tværs af G4S og DBV.

Kvalitet

Der er generelt ingen forskel i den kvalitet, som G4S og de offentlige vagter leverer. G4S pointerer dog, at hændelser omkring magtmisbrug er lavere blandt de privatansatte end de offentligt ansatte. G4S forklarer, at en del af årsagen skal findes i, at firmaet har en anden tilgang til de indsatte, hvor motivation er i højere fokus. G4S påpeger også, at de som privat firma er mere udsat for dårlig presseomtale, og derfor har valgt at prioritere denne tilgang til de indsatte.

Innovations og videnoverførsel

Samarbejdet mellem G4S og DBV betyder, at G4S rekrutterer alle sikkerhedsvagter og introducerer alle nye medarbejdere til tilbageholdelsescentret. Dette har sikret effektive arbejds-gange.

Aftalen omkring muligheden for medarbejdere fra G4S om at blive overflyttet til Kriminalforsorgen betyder, at der i højere grad ansættes personale med diplomer og den fornødne erfaring, og der spares dermed på omkostninger ved oplæring.

⁹⁶ IST Rapport og interviews.

Samarbejdet mellem de offentlige og private sikkerhedsvagter har bl.a. sikret vidensdeling på tværs. G4S oplyser, at en effekt af samarbejdet på DC Rotterdam er, at den hollandske kriminalforsorg vil indføre G4S' måde at håndtere sygefravær, dog tilpasset de gældende retningslinjer, eftersom sygefraværet hos G4S som nævnt er lavere.

Bilag 4

Litteraturliste

-
- AKF (v/ Ole Helby Petersen og Leif Olsen), 2011, Et notat om metoder og indikatorer ved effektanalyser af kommunernes konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver.
- Baird, Allan & Rowlinson, Andrew, 2009, UK Centre for the Measurement of Government Activity: Measuring the Output of the Prison Service.
- Berman, Gavin, 2012 Prison population statistics.
- Bottomley, Keith, James, Adrian, Clare, Emma & Liebling Alison, 1997, Monitoring and evaluation of Wolds remand prison – and comparisons with public-sector prisons, in particular HMP Woodhill.
- Bourn, John, 2003, Modernising procurement in the Prison Service carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). From 10 to 21 October 2011.
- Carter, Patrick, 2003, Managing offenders, reducing crime. A new approach.
- Chambers, Max, 2010, Carter But Smarter: Transforming offender management, reducing reoffending.
- Deloitte og Rambøll, 2005, OPP-vurdering af nyt fængsel i Østdanmark: Fase 2 – kvantitativ relevansvurdring.
- Deloitte, 2012, Budgetanalyse af Kriminalforsorgen.
- Deloitte, Rambøll og DJAAS, 2005, OPP-vurdering af nyt fængsel i Østdanmark: Fase 1 – kvalitativ relevansvurdring.
- Dienst Justieële Inrichtingen, 2011, Jaarplan 2012, november 2011. Ministerie van de Veiligheid en Justitie.
- European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 2012, Rapport to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands.
- Gareth Griffith and Tom Edwards, 2009, Privatisation of prisons update NSW Parliamentary Library Research Service.
- General Purpose Standing Committee No. 3, Legislative Council, 2009, Inquiry into the privatisation of prisons and prison-related services.
- Gilroy, C. Leonard, Summers, B. Adam, Randazzo, Anthony & Kenny, Harris, 2010, Public-Private Partnerships for Corrections in California: Bridging the Gap between Crisis and Reform.
-

Hagell, Ann, Hazel Neal & Shaw, Catherine, 2000, Evaluation of Medway Secure Training Centre

House of Commons, Committee of Public Accounts, 2003, Modernising procurement in the Prison Service. Forty-first Report of Session 2002-03.

House of Commons, Public Accounts Committee, 2003, The optimal performance of PFI prisons. Forty-ninth Report of Session 2002-2003.

House of Commons, Public Accounts Committee, 2009, The procurement of goods and services by HM Prison Service. Sixth Report of Session 2008-09.

Hünfeld. In Forum Strafvollzug, Heft 5. S. 217-223.

Inspectie voor de Sanctietoepassing (IST), 2012, Detentiecentrum Rotterdam, Inspectierapport Doorlichting. Ministerie van de Veiligheid en Justitie.

Jörg-Martin Jehle, Hans-Jörg Albrecht, Sabine Hohmann-Fricke und Carina Tetel

Herausgegeben vom Bundesministerium des Justiz: "Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen - Eine bundesweite Rückfalluntersuchung 2004 bis 2007"

Kenniscentrum PPS, 2002, Handleiding Publiek Private Comparator. Ministerie van Financiën.

Kenniscentrum PPS, 2003, De Toepassing van Publiek Private Samenwerking op én Nederlandse gevangenis. Ministerie van Financiën.

Liebling, Alison & Arnold, Helen, 2002, Measuring the quality of prison life.

Mathias, Meghan & Briony Smith, 2007, HMYOI Ashfield – the Health Service. Case Study, Serco Institute.

Mills, Helen, Silvestri, Arianna & Grimshaw, Roger with Felicia Silberhorn-Armantrading, 2010, Prison and probation expenditure, 1999-2009.

Ministerie van Financiën, Voortgangsrapportage PPS 2006.

Ministry of Justice, 2008, National Offender Management Service. Annual Report and Accounts 2010-2011.

Ministry of Justice, 2011, Competition Strategy for Offender Services.

Ministry of Justice, 2012, Costs per place and costs per prisoner by individual prison. National Offender Management Service Annual Report and Accounts 2011-12: Management Information Addendum.

Ministry of Justice, 2011, Costs per place and costs per prisoner by individual prison. National Offender Management Service Annual Report and Accounts 2010-11: Management Information Addendum.

Ministry of Justice, 2010, Costs per place and costs per prisoner by individual prison. National Offender Management Service Annual Report and Accounts 2009-10: Management Information Addendum.

Ministry of Justice, National Offender Management Service, 2011, National Offender Management Service. Annual Report and Accounts 2010-2011.

Ministry of Justice, National Offender Management Service, 2012, National Offender Management Service. Business Plan 2012-2013.

Päckert, Werner, 2007, Teilprivatisierter Justizvollzug am Beispiel der Justizvollzugsanstalt.

Prison Reform Trust, 2008, Titan Prisons: A gigantic mistake.

Prison Reform Trust, 2012, Bromley Briefings Prison Factfile.

Roos, Helmut, 2007, Privatisierung im Strafvollzug. In Sicherheit und Risiko: Soziale Arbeit im Spannungsfeld von Kontrolle und Privatisierung, DHB-Materialien Nr. 55. Köln. S. 89-94.

Sturgees, Garry L., 2008, Using Competition and Contracting to Improve Prison Performance.

Vicky Helyar-Cardwell. Criminal Justice Alliance, 2012, Delivering Justice. The role of the public, private and voluntary sectors in prisons and probation.

Wilms Peter, Rafiq Friperon, Jamie Weda, 2011, Literatuuronderzoek privatisering gevangeniswezen. Eindrapport. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC).

Woodbridge, Jo, 1999, Review of comparative costs and performance of privately and publically operated prisons 1997-98.

Journalistisk materiale og webressourcer

AD Newspaper article:

<http://www.ad.nl/ad/nl/4566/Geld/article/detail/1248743/2008/03/12/Consortium-met-Ballast-Nedam-bouwt-detentiecentrum.dhtml>

DBFMO Voortgangsrapportage 2010:

<http://www.ppsbijhetrijk.nl/dsresource?objectid=2325&type=org>

DJI Annual Plan 2012 [http://www.ist.nl/images/12231-ist-web-detentiecentrumroterdam-\(repro-versie\)_tcm56-408070.pdf](http://www.ist.nl/images/12231-ist-web-detentiecentrumroterdam-(repro-versie)_tcm56-408070.pdf)

Press Release DC-16, March 12th 2008.

Parliamentary questions June 18 2009,

<http://www.leabouwmeester.pvda.nl/nieuws/nieuws/2009/06/Publiek-private-samenwerking-in-het-gevangeniswezen.html>

<http://haarlemmermeer.groenlinks.nl/node/89661>, 22.10.2012

[http://www.ist.nl/images/12231-ist-web-detentiecentrumroterdam-\(repro-versie\)_tcm56-408070.pdf](http://www.ist.nl/images/12231-ist-web-detentiecentrumroterdam-(repro-versie)_tcm56-408070.pdf)

<http://www.ppsnetwerk.nl/upload/bdc31bd1Justitieel%20Complex%20Schiphol.pdf>, 2007

<http://vorige.nrc.nl/binnenland/article1640181.ece>, 27.10.2005

<http://www.dji.nl/Onderwerpen/Vreemdelingen-in-bewaring/Index.aspx>, 18.12.2012
